

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

**Le Statut Juridique
du Travailleur Etranger en France**
au regard des assurances sociales
de l'assistance et de la prévoyance sociale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 21 mai 1931, à 2 heures

PAR

François NEUVILLE

Président : M. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE, professeur

*Suffragants : { M. ROUAST, professeur
 { M. ROGER PICARD, professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot (Ve)

—
1931

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553001_0064

Le Statut Juridique du Travailleur Etranger en France

au regard des assurances sociales
de l'assistance et de la prévoyance sociale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le jeudi 21 mai 1931, à 2 heures

PAR

François NEUVILLE

Président : M. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE, professeur

*Suffragants : { M. ROUAST, professeur
 { M. ROGER PICARD, professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot (Ve)

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AVANT-PROPOS

Un des phénomènes les plus remarquables, dont s'accompagne la perpétuelle création du droit, réside en ce fait que l'œuvre du législateur vient souvent sanctionner des principes nouveaux au moment précis où leur valeur est le plus contestée. C'est le terrain le plus favorable aux innovations législatives que celui des discussions de principe et des querelles de doctrine, mais les règles du jeu parlementaire réservent trop souvent à la gloire d'un seul parti des réformes auxquelles chacun se devrait vanter d'avoir pris part. Telles sont les lois de prévoyance sociale : elles parurent aux uns marquer l'avènement d'une économie sociale dont ils redoutaient les directives ; elles furent méprisées des autres qui ne les trouvèrent pas assez complètes. L'unanimité pourtant s'était presque faite à les voter. Conciliation nécessaire et conséquence heureuse de l'apparition du réalisme dans les formules de la politique et dans les constructions du droit.

Tant il est vrai que les nécessités de la vie économique sont plus promptes à s'imposer que le législateur ne l'est à les prévoir, et que la réalisation d'une réforme marque souvent une avance sur le renouvellement des conceptions. Tout le monde en

fin de compte doit d'ailleurs reconnaître que les meilleures lois sont celles qui ont été faites de la sorte, à la lumière et même sous la pression des faits. Sans doute la critique en sera-t-elle plus aisée en raison même de l'incertitude où parfois elle aura laissé les principes, mais son application quotidienne et constante aura du moins la valeur de se confronter plus immédiatement aux difficultés qu'elle avait à résoudre.

C'est ainsi que la loi des Assurances Sociales après avoir été, tant qu'elle fut en préparation, l'objet d'une indifférence dont il est permis de s'étonner, fut dès sa promulgation celui des attaques les plus vives. Œuvre imparfaite sans doute, mais qui déjà se perfectionne à la pratique. Parmi les nombreuses dispositions qu'elle contient toutes celles qui concernent les droits des travailleurs étrangers ont peut-être plus de raison que d'autres d'attirer la critique. Il est singulier en effet, étant donnée la nature des raisons qui président à la rédaction d'une loi de ce genre qu'on établisse des catégories de travailleurs auxquels elle est en quelque sorte provisoirement refusée. Et lorsqu'il s'agit de la loi de 1928-1930, on est en droit de se demander quel fut exactement sur ce point le souci du législateur : construire un système d'assurances sociales destiné à la protection générale et complète de tous les salariés sans distinction de nationalité ni d'origine (et tel fut peut-être le but de certaines législations étrangères), ou, au contraire, établir, en faveur du

prolétariat français, une sorte de régime de préférence où ne serait admis que dans certaines conditions l'ouvrier étranger.

Il faut bien constater que si l'on étudie le sort qui est fait à ce dernier par la loi, c'est à la seconde de ces hypothèses que l'on est contraint de se ranger. Et peut-être sera-t-il permis de regretter que le législateur français faisant une œuvre humaine se soit encore préoccupé de n'en pas dispenser à tous les effets ; qu'il distingue encore entre l'ouvrier français et l'ouvrier étranger.

Les raisons d'une telle attitude sont en fait aisées à concevoir. Le Parlement français s'est surtout inquiété devant un afflux considérable de main-d'œuvre étrangère, d'introduire dans son œuvre une sorte de protectionnisme dont bénéficieraient les salariés de l'intérieur. Il s'est mis dans l'obligation d'avoir une politique de l'immigration et redoutait dans certains cas d'avantager trop exactement le travailleur étranger et le travailleur français.

Des raisons d'économie générale d'autre part, et le juste souci de sa fiscalité, ont pu l'amener à édicter des exclusions telles que celles dont nous venons de parler.

Nous avons vu pourtant à l'occasion des difficultés nées de la guerre les pouvoirs publics favoriser, solliciter même en certains cas l'immigration massive des travailleurs. Moins grave qu'il y a quelques années notre pénurie de main-d'œuvre se fait encore durement sentir.

Le législateur s'est donc cru tenu de s'arrêter à une juste mesure, tout en favorisant l'accession des travailleurs étrangers aux lois de prévoyance, de le différencier en quelque mesure du travailleur français.

Mais il faut surtout retenir d'une telle œuvre législative qu'elle a trouvé sa plus réelle et sa plus sure inspiration dans les grands principes du droit des gens. Pour n'avoir été exprimées qu'avec modération pendant de longues années, les conceptions d'humanité et de solidarité, que la loi consacre, n'en ont pas moins une valeur primordiale et doivent être considérées comme la véritable source de toutes les lois de prévoyance sociale. Et c'est pourquoi, cherchant à déterminer quel doit être de façon précise le statut du travailleur étranger, nous nous étonnerons de nous heurter souvent aux règles du droit civil.

Car les difficultés économiques et les nécessités de la politique furent telles qu'ayant désiré faire œuvre essentiellement humaine et qui eut été du domaine du droit des gens, il a dû recourir à des dispositions restrictives dont on ne peut trouver que dans le droit civil l'apparente justification.

De là est née la difficulté de savoir si l'ensemble de la législation de prévoyance est du domaine du droit des gens ou du droit civil et de préciser à quel ordre juridique on devra s'attacher pour déterminer le statut de l'ouvrier étranger. Les hésitations qu'a fait naître à ce sujet la loi de 1928

s'étaient manifestées déjà à l'occasion des lois de 1898 et 1910. Il semble, contrairement à ce qui peut paraître constituer l'idée première du législateur, que du point de vue juridique, il faille malgré tout considérer les lois de prévoyance comme appartenant au droit civil ; tel semble être, du moins, la tendance générale.

Il est de fait que les exclusions prononcées par la loi suffisent à donner à celles-ci un caractère très marqué du droit civil, mais nous sommes en une matière où les solutions — fussent-elles uniquement juridiques — ne doivent pas rester dans le domaine de la pure théorie et il est facile d'imaginer les conséquences extrêmement sévères que pourrait avoir pour le travailleur étranger une solution de principe.

Aussi faut-il se féliciter que l'Etat puisse trouver dans l'article 11 du Code civil, la faculté de tempérer par des conventions internationales la dureté des déchéances qu'avait prononcé le législateur.

Cet article en effet accorde à l'étranger en France les mêmes droits civils que ceux que les traités de sa nation accordent aux français.

Il permet ainsi au Gouvernement de faire accéder le travailleur étranger aux lois de prévoyance par la voie d'un simple acte diplomatique. Et d'ailleurs les lois elles-mêmes ont pris soin de lui confirmer ce droit.

Il résulte de tout ceci que pour fixer le sort du travailleur étranger on devra se référer d'abord aux

lois du droit interne, lois et décrets (et l'on verra l'importance énorme en notre matière de cette dernière source de droit), mais ne pas manquer aussi de consulter les instruments diplomatiques qui loin de les contrarier sont venus en quelque sorte les compléter. Naturellement on ne s'en tiendra plus aujourd'hui de façon rigoureuse à l'examen des seules conventions intervenues entre deux nations : les travaux de l'assemblée de Genève, dont il ne nous est pas possible de parler ici, laissent en effet prévoir, par le jeu des ratifications futures, que la France sera prochainement en cette matière engagée par des conventions multilatérales.

Mais poser la règle de cette confrontation nécessaire de la loi civile et du traité c'est déjà prévoir les conflits qui pourront en surgir, tant en droit interne, qu'en droit international, et que nous aurons l'occasion au cours de cette étude d'examiner plus complètement.

L'intérêt de cette étude sera de rechercher la position juridique de l'ouvrier étranger en face des lois françaises de prévoyance sociale, en raison des influences diverses auxquelles de semblables législations sont, de par leur nature, soumises.

Dans la première partie de cette étude nous examinerons la situation des travailleurs étrangers en face de la loi récente des assurances sociales. La seconde partie sera consacrée à la même étude au regard des autres lois d'assistance et de prévoyance sociales.

PREMIÈRE PARTIE

Les travailleurs étrangers et les Assurances sociales

La loi sur les assurances sociales se propose de couvrir les travailleurs contre les risques, maladie, invalidité prématurée, vieillesse et décès. Elle s'adresse à tous les travailleurs dont les ressources n'atteignent pas un certain chiffre fixé par la loi. Cependant la loi fait une distinction entre les travailleurs salariés et ceux qui, sans être salariés, vivent habituellement de leur travail. Aux premiers elle impose l'obligation de s'affilier aux assurances sociales ; elle offre aux autres, à ceux dont le salaire ne constitue pas la seule rémunération, le bénéfice de dispositions spéciales. Ils sont libres d'en profiter.

La situation des travailleurs étrangers en face de la loi de 1928-1930 est difficile à déterminer. Elle n'est pas réglée par des textes généraux. Elle résulte d'articles épars dans la loi et le règlement d'admi-

nistration publique du 25 juillet 1930. De plus la loi ne s'est pas appliquée à définir la situation du travailleur étranger par des dispositions positives. Elle s'est bornée à le frapper, dans certains cas, de déchéances particulières, à lui refuser divers avantages. Enfin le statut juridique des étrangers n'est pas lui-même uniforme : il varie selon la nationalité des étrangers, selon qu'ils peuvent invoquer, ou non, le bénéfice d'une convention internationale.

Afin d'éviter la confusion qui découle nécessairement de la diversité des éléments qui forme le statut des travailleurs étrangers, nous étudierons dans un premier chapitre la situation de l'étranger, telle qu'elle résulte de la loi de 1928-1930, c'est-à-dire, ses droits et ses obligations comparés à ceux des travailleurs français. Dans un deuxième chapitre nous examinerons la portée des conventions diplomatiques conclues avec les différents pays d'émigration et les modifications qu'elles peuvent apporter au statut de certains étrangers.

CHAPITRE PREMIER

Droit interne.

(Loi du 5 avril 1928, modifiée par celle du 30 avril 1930).

PREMIÈRE SECTION.

Conditions d'admission des étrangers au bénéfice de la loi.

En principe tous les salariés dont la rémunération n'atteint pas un certain chiffre sont obligatoirement affiliés aux assurances sociales. Le législateur a compris que la réforme qu'il accomplissait n'était viable qu'à condition d'être générale ; qu'elle était vouée à un échec certain s'il laissait aux salariés l'entière liberté de profiter des avantages qu'il leur accordait. C'est pourquoi la loi, dès son premier article, a posé le principe de l'obligation. Sont donc affiliés obligatoirement à la loi tous les salariés, de l'un ou de l'autre sexe, dont le salaire est inférieur à 15.000 francs (18.000 francs dans les villes de plus de 200.000 habitants et dans certains centres industriels importants désignés par décret). S'ils ont des charges de famille, le chiffre limite est porté à 17.000 francs (20.000 francs), s'ils ont un enfant à leur charge, à 19.000 francs (22.000 francs), s'ils

ont deux enfants à leur charge, à 25.000 francs s'ils en ont trois ou davantage. Les patrons doivent s'assurer sous leur responsabilité personnelle, dans le délai de huit jours, de l'affiliation aux assurances sociales des salariés soumis à la loi.

Pour être obligatoirement affiliées à la loi les travailleurs doivent donc réaliser une double condition : être salarié et ne pas recevoir une rémunération supérieure à un certain chiffre fixé par la loi.

a) *La question de la résidence.*

La loi impose en outre une condition spéciale aux étrangers. Pour être admis aux assurances sociales ils doivent résider en France depuis au moins trois mois : « sous réserve des conventions « diplomatiques, les salariés étrangers ayant leur « résidence réelle et permanente en France et qui y « travaillent dans des conditions régulières depuis « trois mois, bénéficient, comme les salariés français « des prestations prévues par la présente loi... « art. 1^{er}, § 4. »

Cette condition de résidence sur le territoire pendant une durée de trois mois au moins peut sembler étrange. Le principe des assurances repose sur des données mathématiques. L'assuré tire ses droits aux assurances des versements qu'il a effectués. Dans ces conditions pourquoi la loi refuse-t-elle d'admettre l'étranger à l'assurance avant l'accomplissement d'une sorte de stage ? C'est parce que

l'assuré ne participe pas aux bienfaits de l'assurance dans la proportion des versements qu'il a accomplis ; parce que la loi des assurances sociales exige en outre la participation de la collectivité, qu'elle engage les finances publiques. Le fait seul de travailler en France ne donne donc pas à l'étranger le droit à l'assurance ; il faut qu'il se consacre pendant un temps raisonnable à la production nationale ; il faut qu'il donne à l'apport de main-d'œuvre qu'il nous fournit un certain caractère d'utilité, de stabilité.

Cette condition de résidence sur le territoire est une préoccupation constante du législateur qui n'est pas, du reste, personnelle au législateur français. L'émigrant la rencontre dans tous les pays d'immigration. Ceux-ci veulent bien accorder aux étrangers des droits étendus mais chaque fois que l'attribution de ces droits risque d'engager les deniers publics la condition de résidence est posée *ipso facto*. On la trouvera donc dans toutes les lois de prévoyance sociale. Les Etats ne reconnaissent à l'émigrant le droit de participer aux institutions nationales que si la main-d'œuvre qu'il apporte au pays lui est véritablement profitable : elle ne l'est vraiment que si elle présente un certain caractère de permanence. C'est pourquoi la question de la nécessité de la résidence se posa pour la première fois en France à l'occasion de la première loi de Prévoyance sociale : la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. A proprement parler l'applica-

tion de cette loi n'engage pas les deniers publics et cependant la question de la résidence sur le territoire est intervenue dans la fixation des droits des étrangers accidentés, en raison des charges imposées par la loi à la collectivité. Si l'étranger continue à résider en France, la loi lui accorde des droits égaux à ceux des travailleurs français, les indemnités et rentes lui sont versées intégralement. S'il quitte au contraire le territoire, il perd le droit à sa rente, il reçoit pour toute indemnité un capital égal au triple de sa rente (art. 3, § 16). En cas de mort, ses ayants-droits ne possèdent aucun droit s'ils ne résidaient pas en France au moment de l'accident. Les frontaliers sont considérés comme ne résidant pas en France bien qu'ils s'y rendent chaque jour pour leur travail. Certains arrêts voulurent donner à la loi une interprétation bienveillante en créant au profit du travailleur frontalier une « résidence de travail » (Cour de Toulouse, 7 août 1901). La jurisprudence se fixa en sens contraire (arrêt de la Cour de cassation le 7 juillet 1901) et telle est bien la pensée du législateur : il veut être certain que les indemnités et rentes versées à l'accidenté seront dépensées sur le territoire français : il ne veut pas que l'argent français parte pour l'étranger.

La même question de résidence obligatoire sur le territoire se posa de nouveau lors de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. L'article 11 de cette loi ne s'expliquait du reste pas

clairement : « seront soumis à la loi française les salariés étrangers travaillant en France ».

Fallait-il que l'étranger travaillant en France y eût également sa résidence ? La loi de 1910 ne tranchait pas la question (1). La loi de 1928 s'efforça de la préciser. Aux termes de l'article 1^{er} du paragraphe 4 de la première rédaction les étrangers devaient posséder une résidence « réelle et permanente » pour bénéficier des dispositions légales. De ce fait une fraction très importante des émigrants se trouvait placée hors du cadre de la loi. Les saisonniers qui n'ont ni le désir, ni le temps de posséder en France une résidence « permanente » et les frontaliers qui ont leur résidence « réelle » hors de France ne pouvaient prétendre au bénéfice de la loi.

De plus la définition était incomplète car elle n'indiquait pas au bout de combien de temps la résidence en France serait réputée « réelle et permanente ».

Devant le silence de la loi, le règlement de l'administration public du 30 mars 1929 avait précisé

1. La Cour de cassation, amenée à se prononcer sur la question, se prononça dans un sens favorable à la résidence de travail. Un ouvrier belge — un frontalier — prétendait avoir été inscrit à tort sur la liste des retraites ouvrières et paysannes puisqu'il résidait hors de France. Le tribunal de Valenciennes, statuant en appel, infirma la décision du juge de paix de la même ville, qui avait fait droit à sa demande. La Cour de cassation a confirmé la décision du juge d'appel en déclarant que le texte général de l'art. 11, 1^{er}, visant le « travailleur étranger travaillant en France » ne comportait aucune exception (Cassation, Ch. civ., 17 février 1913. *Gaz. Trib.*, 17 mars 1913).

en son article 4, que la condition d'une résidence « réelle et permanente » serait considérée comme remplie s'il était justifié, dans les formes et conditions fixées par l'Office National, que l'intéressé avait sa résidence en France d'une façon ininterrompue depuis deux ans au moins. Ce délai était beaucoup trop long et c'est avec raison que la loi du 30 avril 1930, l'a réduit à trois mois (1)... Les salariés étrangers ayant leur « résidence réelle et permanente en France, et qui travaillent dans des conditions régulières depuis trois mois, bénéficient, comme les salariés français, des prestations prévues par la présente loi... » art. 1, § 4.

Le délai de trois mois est heureusement choisi. La substitution de ce délai à celui de 2 ans, anciennement prévu, doit diminuer dans une certaine mesure les recettes affectées par l'article 69, § 7, au Fonds de majoration et de solidarité (2) mais elle présente l'avantage de ne pas soulever, par sa trop grande sévérité, les protestations des pays

1. La Commission de l'hygiène et de l'assistance publique, de l'assurance et de la prévoyance sociale avait proposé de fixer le délai à 4 mois. Elle s'était ensuite ralliée à la suggestion du Gouvernement et de la Commission des Finances, qui proposaient un délai de un an. Au cours des débats un amendement de M. Linger demandait l'abolition de toute condition de cette nature. D'autre part la Commission d'assurance de la Chambre des Députés voulait que le délai ne fut pas inférieur à 6 mois. Finalement le délai de 3 mois fut adopté.

2. Article 69. — Le fonds de majoration et de solidarité est alimenté... 7° par les contributions patronales et ouvrières afférentes aux salariés étrangers ne bénéficiant pas des dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 1^{er}.

d'émigration. Il est indispensable — ne serait-ce que pour rendre le fonctionnement de la loi plus simple et son contrôle plus facile — de n'admettre les étrangers au bénéfice de l'assurance que s'ils nous apportent une main-d'œuvre stable et régulière. D'autre part nous avons un si grand besoin de la main-d'œuvre étrangère qu'il ne faut pas risquer d'en diminuer le recrutement par des mesures trop restrictives au moment surtout où le déficit de la natalité des années de guerre commence à se faire sentir. Si le délai de deux ans avait été maintenu, le travailleur étranger aurait été à juste titre indigné que pendant cette période la loi lui fit subir une retenue de 4 % sur son salaire en lui refusant en même temps tout droit aux prestations légales en cas de maladie, invalidité, etc... Au surplus la carte d'identité des travailleurs n'étant délivrée aux étrangers que s'ils justifient d'un contrat de travail d'au moins trois mois, il est heureux d'avoir fait coïncider les deux délais.

b) *Point de départ du délai de résidence.*

Reste la question du point de départ de la résidence. Question importante puisque c'est à l'expiration du délai de trois mois que l'assuré pourra être immatriculé. Le décret d'administration publique du 30 mars 1929 la résolvait en son article 4, § 2 : « Ce délai (de résidence) court à dater de la délivrance de la carte d'identité du travailleur

étranger ». Mais le nouveau décret du 25 juillet 1930 est muet sur cette question.

Dans ces conditions plusieurs systèmes sont possibles :

Selon une première opinion le point de départ de la résidence est fixé par la carte d'identité. On sait qu'aux termes de l'article 5 du décret du 10 juillet 1929, les cartes d'identité sont valables pour une durée de deux ans à compter de la date d'entrée en France. De son côté la circulaire ministérielle du 23 juillet 1929 précise que la validité de la carte d'identité est désormais de deux ans, jour pour jour, à compter du passage de la frontière. Le travailleur étranger muni d'un contrat de travail et réalisant les conditions requises pour l'obtention de sa carte serait donc considéré comme réalisant les conditions nécessaires de résidence trois mois, jour pour jour, après son passage de la frontière.

Selon un autre système, qui reflète la pensée de l'administration (notice parue au *Journal officiel* du 14 août 1930), pour être immatriculé le salarié doit être en possession, depuis trois mois au moins, de sa carte de travailleur étranger, ou du récipissé qui en tient lieu. Le point de départ du délai de résidence serait ainsi toujours postérieur à l'entrée du travailleur en France.

Ces systèmes ne sont pas satisfaisants. L'étranger doit résider en France pour être immatriculé. Or la résidence est une question de fait ; la carte d'identité ne peut ici intervenir que comme moyen de

preuve. A ce titre l'interprétation du décret du 30 mars 1929 est la plus rationnelle : l'ouvrier muni d'un contrat de travail réside en France dès son passage de la frontière. La date d'ouverture du délai de résidence ne doit pas dépendre de la rapidité ou de l'exactitude de l'Administration. Mais la loi n'exige pas seulement une résidence effective de trois mois, elle exige en outre que le travailleur ayant en France une résidence réelle et permanente *y travaille* dans des conditions régulières depuis trois mois. La condition de résidence et de travail prévue par la loi, ne sera donc remplie par l'étranger que s'il a travaillé régulièrement en France depuis trois mois, c'est-à-dire s'il peut justifier de 60 jours de travail au cours de cette période. Bien qu'il soit muni de sa carte d'identité — ce qui implique qu'il est venu en France nanti d'un contrat de travail — il n'aura pas réalisé la double condition posée par la loi, si une cause quelconque l'empêche de travailler : chômage ou maladie.

c) *Travailleurs frontaliers.*

On sait que l'on ne désigne ainsi que les travailleurs résidant à l'étranger mais traversant chaque jour la frontière pour venir travailler en France.

La loi de 1928 en faisant de la résidence une condition *sine qua non* à l'octroi des avantages de la loi — en excluant ainsi les frontaliers — avait soulevé de nombreuses protestations. La Chambre de

Commerce de Dunkerque « après avoir pris connaissance des inconvénients graves qui résulteraient pour l'industrie française de l'application des dispositions de la loi du 5 avril 1928 aux frontaliers », émet le vœu que toutes dispositions soient adoptées aussitôt que possible en vue de remédier aux inconvénients signalés. La Chambre de Commerce de Tourcoing critiquait également le projet de règlement d'administration publique et demandait également que les ouvriers frontaliers fussent traités « sur le même pied que les ouvriers du reste de la France ».

La loi de 1930 fit droit à ces critiques.

Un cinquième alinéa fut ajouté au texte de l'article 1^{er}. Désormais les salariés étrangers ayant leur lieu de résidence à l'étranger et leur lieu de travail permanent en France depuis au moins trois mois bénéficieront, s'il a été passé à cet effet une convention avec leur pays d'origine, du régime normal des étrangers en France.

Aux termes de cet article les frontaliers doivent réaliser une double condition pour bénéficier des dispositions légales : avoir un lieu de travail permanent en France et y travailler régulièrement depuis au moins trois mois. La résidence imposée par la loi se trouve donc être ici une résidence de travail.

Les émigrants saisonniers restent donc toujours en dehors du champ d'application de la loi.

Quant aux frontaliers, la loi nouvelle modifie à

leur avantage le texte initial mais semble-t-il presque à regret. Elle consent à leur accorder les mêmes avantages qu'aux étrangers résidant en France, mais pose en même temps une condition qui paraît rendre cet article inopérant : « s'il a été passé à cet effet une convention avec leur pays d'origine ». Puisque les conventions internationales ont précisément pour objet de faire tomber au profit des ressortissants d'un pays les dispositions restrictives édictées par la législation du pays cocontractant, ce membre de phrase semble superflu et uniquement destiné à masquer la sévérité de la loi pour les frontaliers.

Cette contradiction n'est qu'apparente.

Au cours de la discussion le ministre du Travail a précisé que les conventions exigées par cet article n'étaient pas des conventions de réciprocité mais des conventions *pour l'organisation du contrôle*. Les conventions dont il s'agit ici ne sont en réalité que des accords destinés à résoudre quelques difficultés d'application.

Si le frontalier — admis aux assurances sociales — par faveur, puisqu'il ne réside pas en France — se trouve dans un cas d'application de la loi, les prestations légales auxquelles il a droit, pour lui-même et pour sa famille, peuvent lui être dispensées, soit à son domicile de travail, soit à son domicile réel. Dans le premier cas aucune difficulté. Le travailleur recevra les prestations qui lui sont dues, en nature ou en argent, par les soins de l'orga-

nisme français auquel il est affilié. Au contraire si les prestations dues à l'étranger doivent lui être dispensées hors du territoire, l'organisme français auquel il est affilié n'a plus qualité pour en assurer le service. Comment l'assuré recevra-t-il les soins à l'étranger ? On sait que la contribution aux soins garantie par les caisses est établie en raison des tarifs médicaux syndicaux pratiqués dans la région. Qui supportera la différence lorsque les soins reçus à l'étranger ressortiront à un prix plus élevé que celui qu'ils auraient justifié en France ? Lorsque l'assuré ne peut reprendre son service il a droit, à partir du sixième jour qui suit la maladie ou l'accident et jusqu'à sa guérison, à une indemnité égale à la moitié de son salaire. Pour donner ouverture à cette indemnité il lui suffit de produire une attestation médicale. Mais la caisse possède un droit de regard général sur le fonctionnement des services. Elle peut user de ce droit pour contredire, si elle le désire, les affirmations du médecin traitant. Si une contestation s'élève entre la caisse et l'assuré sur le degré de gravité de la maladie, la caisse a le droit de faire examiner le malade par une commission technique réunie à cet effet. L'article 7, § 3, prévoit même qu'en cas d'abus la caisse pourra poursuivre le recouvrement des frais inutiles. Comment la caisse pourra-t-elle exercer le contrôle dont elle est armée, lorsque l'assuré recevra des soins à l'étranger ? Il est donc nécessaire que des accords interviennent entre les deux pays pour

assurer aux travailleurs étrangers, hors du territoire, le service des prestations.

Le premier accord intervenu sur cette matière est la convention franco-belge du 23 août 1930 actuellement encore en cours de ratification ; il a précisé dans son article 4 que les prestations des assurances maladie, maternité et les soins aux invalides seront dispensés par les soins de l'organisme auquel il est affilié lorsque le travailleur frontalier se trouve au lieu de son travail. Dans le cas contraire, par les soins de l'organisme de son pays spécialement habilité à cet effet. L'article 5 indique que les caisses d'assurances belges habilitées en ce sens sont les associations mutualistes légalement reconnues et spécialement agréées.

Les caisses d'assurances françaises et les associations mutualistes belges qui seront d'accord pour assurer l'une à l'égard de l'autre, dans leurs circonscriptions respectives, le service prévu, passeront un contrat conforme au contrat type dont on trouvera copie à l'annexe.

Aux termes de ce contrat le service des prestations sera assuré par l'Association mutualiste belge aux lieu et place de la caisse française. L'association se trouvera ainsi créancière de la caisse française pour la partie des dépenses lui incombant et créancière de l'assuré pour la fraction de dépenses que la loi laisse à sa charge. Toutefois, au cas où l'assuré n'aurait pas effectué entre les mains de l'association le remboursement des sommes qui lui sont

dues, celle-ci aurait le droit de le porter au débit de la caisse française qui se couvrira sur l'assuré, par prélèvement d'office sur ses cotisations, ou autrement. L'association fera parvenir à la caisse une fois au moins par quinzaine pour chaque assuré inscrit ayant fait appel aux prestations le relevé des constatations qui le concernent d'après la feuille des malades. Les règlements de comptes entre l'association et la caisse seront effectués en francs français dans les dix premiers jours de chaque mois pour le mois précédent.

Le statut des frontaliers dont les belges forment la majeure partie se trouvera donc presque entièrement réglé par la convention du 23 août 1930. Il est probable que d'autres conventions seront prochainement conclues avec les autres pays limitrophes.

SECTION II

Droits des étrangers en face de la loi.

Nous avons examiné au cours de la section précédente les conditions de résidence et de travail, auxquelles l'étranger devait satisfaire pour être admis aux assurances sociales. A l'expiration du délai de trois mois, l'assuré étranger recevra donc sa carted'immatriculation qui sera identique à celle des assurés français, le chiffre correspondant aux départements d'origine étant simplement remplacé par la lettre E.

Est-ce à dire qu'à compter de ce jour les travail-

leurs étrangers seront totalement assimilés aux français en ce qui concerne les prestations légales ? On verra qu'il n'en est rien.

La question de l'application aux étrangers des lois sociales entraînant la participation de l'état a toujours retenu l'attention du législateur, l'a toujours rempli d'inquiétude. S'il proclame l'égalité absolue des travailleurs français et étrangers, ne va-t-il pas permettre aux étrangers de profiter des deniers publics, propriété absolue des nationaux ? Ne va-t-il pas favoriser l'exode des capitaux français en se plaçant dans le cas de servir à l'étranger résidant hors du territoire des pensions de vieillesse et d'invalidité ?

La loi du 5 avril 1910 révélait déjà le même souci. Il ne fallait pas que l'argent de la collectivité ou de l'Etat, profitât au retraité étranger. Certes on lui servirait les rentes correspondant aux versements qu'il a personnellement effectués. On ne pouvait honnêtement lui contester ces droits. Mais il ne devait pas profiter des versements patronaux et des subventions budgétaires. L'article 11, § 2 de la dite loi réservait en conséquence ces avantages particuliers aux nationaux sous réserve néanmoins des conventions internationales.

On retrouve la même inquiétude dans l'élaboration de la loi de 1928, le même désir d'écarter l'assuré étranger du bénéfice des versements patronaux et des subventions budgétaires.

Le projet gouvernemental déposé sur le bureau

de la Chambre des Députés le 22 mars 1921, soumettait en principe les travailleurs étrangers au même régime que les travailleurs français, mais il ne leur accordait le bénéfice des pensions d'invalidité et de vieillesse et des allocations pour charges de famille qu'au cas où nos nationaux bénéficieraient d'un régime légal de réciprocité consacré par traité.

Au Sénat MM. Sari et Pasquet demandaient que les assurés étrangers ne pussent participer aux assurances sociales que dans la proportion de leurs versements, c'est-à-dire à cette époque 5 % de leur salaire. Ils leur accordaient, en conséquence, les prestations légales en cas de maladie et les indemnités versées en cas de décès aux ayants droit de l'assuré. Par contre ils ne voulaient pas qu'ils fussent couverts contre les risques invalidité et vieillesse et même contre le risque maternité s'ils ne pouvaient invoquer un traité de réciprocité. « La totalité des sommes qu'ils (les ouvriers étrangers) ont versées leur sera restituée mais les versements patronaux correspondants doivent bénéficier à la Caisse des assurances sociales (1).

En refusant ainsi d'admettre les étrangers à l'assurance invalidité et à l'assurance vieillesse on les frustrait d'une fraction de leurs versements. En effet le montant des 10 % du salaire alors formé par la double contribution se répartissait de la façon suivante selon une appréciation provisoire :

1. Sénat, *Débats parlementaires*, 1927, p. 648.

Assurance maladie.....	2,82 %
Assurance maternité.....	0,45 %
Assurance décès.....	0,20 %
Assurance invalidité.....	2,10 %
Assurance vieillesse.....	3,50 %
Assurance chômage.....	0,10 %
Frais de gestion.....	0,50 %
Charges de famille.....	0,10 %
Battement et période transitoire..	0,23 %
Total.....	10,00 %

Il était donc faux de dire que la totalité des versements de l'ouvrier étranger lui était restituée puisque les seuls risques invalidité et vieillesse, qu'on prétendait lui refuser, représentaient déjà 5, 60 %, soit plus de la moitié de la double contribution.

A la Chambre des députés (1) M. Thoumyre déposait de son côté un amendement aux termes duquel le bénéfice de la loi était refusé aux étrangers ne pouvant pas justifier d'une résidence permanente de cinq ans en France. Au cours de cette période les versements patronaux et ouvriers auraient néanmoins été effectués.

Cette façon de concevoir la participation des étrangers aux assurances sociales étaient évidemment conforme aux intérêts français. D'un côté on déclarait que l'étranger serait obligatoirement affilié à la loi, qu'il subirait en conséquence une retenue de 5 % sur son salaire, de l'autre on subordonnait son admission aux bénéfices légaux à l'ac-

1. Chambre, *Débats parlementaires*, 1928, p. 484.

complissement d'une condition de résidence tellement dure qu'elle devait le placer dans la plupart des cas, hors du champ d'application de la loi. A la demande du Ministre du travail, M. Thoumyre, consentit à retirer cet amendement léonin qui ne fut pas discuté.

D'autre part, M. Laporte proposait d'accorder aux étrangers l'égalité de traitement pure et simple avec les français et justifiait sa thèse en disant que puisque l'on demandait aux étrangers les mêmes devoirs qu'aux français il fallait leur donner les mêmes droits. Son amendement était libellé en conséquence de la façon suivante : « Les salariés étrangers ayant leur résidence réelle et permanente en France sont assurés comme les salariés français. »

Le rapporteur, et avec lui le Parlement, se sont arrêtés à une solution moyenne : Les salariés étrangers remplissant les conditions de résidence exigées bénéficieront comme les français des prestations prévues par la loi à l'exception, déclare l'article 1^{er}, § 4, *in fine*, « des allocations et des « fractions de pensions imputables sur le Fonds de « Majoration et de Solidarité créé par la loi. »

Examinons d'abord les prestations légales auxquelles les étrangers peuvent prétendre ; nous étudierons ensuite les avantages que la loi leur refuse.

1^o Prestations légales attribuées aux étrangers:

a) *Risque maladie.* — Les étrangers ont droit, ainsi que les assurés français, aux indemnités prévues en cas de maladie, c'est-à-dire, en premier lieu, au remboursement de la majeure partie des frais médicaux et pharmaceutiques (85 % pour les assurés des deux premières catégories, c'est-à-dire ceux dont le salaire de base quotidien ne dépasse pas 12 fr. ; 80 % pour les assurés des autres catégories). Ces soins médicaux et pharmaceutiques sont également dus aux étrangers pour la maladie de leur femme et de leurs enfants. Cependant bien que la loi soit muette sur ce point il est évident que les soins de maladie du conjoint et des enfants ne sont remboursés que si ces malades résident en France avec l'assuré. On sait quelle importance le législateur attache en général à la résidence et surtout en cette matière. Les parents de l'assuré non-résidents, au sens de la loi, n'ont donc pas droit, en cas de maladie, aux prestations légales, cela ne fait aucun doute. Du reste si tel avait été le désir du législateur les droits des étrangers n'auraient pu être fixés que par des conventions de contrôle. Or on sait que ces conventions sont uniquement prévues pour le travailleur frontalier.

En second lieu l'étranger a droit, ainsi que le français, aux prestations en argent qui sont dues

aux assurés malades à partir du sixième jour de la maladie et jusqu'à la guérison, ou l'expiration d'un délai de six mois, c'est-à-dire à une indemnité par jour ouvrable égale à la moitié du salaire de base de la catégorie dans laquelle le classent les cotisations obligatoires. Si l'étranger est père de trois enfants au moins l'indemnité du demi salaire lui est dû à partir du quatrième jour. De même l'indemnité journalière est réduite en cas d'hospitalisation, d'un tiers si l'assuré a des enfants à sa charge, de 50 % s'il est marié sans enfant, de 75 % dans les autres cas.

b) *Maternité*. — En cas de maternité la femme de l'assuré étranger a droit au cours de la grossesse et des six mois qui suivent l'accouchement au remboursement de 80 à 85 % des frais médicaux ou pharmaceutiques entraînés par la grossesse. La femme personnellement assurée a droit en outre aux divers avantages prévus par l'article 9 : six semaines avant l'accouchement et six semaines après, elle jouit de plein droit d'une indemnité égale à la moitié du salaire de base de sa catégorie à la condition qu'elle cesse tout travail salarié pendant cette période. Elle a droit en outre aux primes mensuelles d'allaitement.

c) *Vieillesse*. — Les étrangers ont droit en cas de vieillesse à une pension de retraite et les sommes nécessaires à sa constitution sont prélevées sur la

double contribution patronale et ouvrière, à concurrence, en principe, de 4 % de salaire de base. Ce taux est du reste un maximum, le chiffre réel devant être fixé annuellement par décret. Les pensions de retraite des assurés étrangers sont constituées uniquement par la capitalisation des sommes ainsi allouées. On verra qu'elles ne bénéficieront pas des majorations servies par le Fonds de Majoration et de Solidarité. Sous cette réserve les droits des étrangers sont égaux à ceux des français. Ils ont droit à une pension de retraite à 60 ans, s'ils ont cotisé à cet âge pendant au moins 5 ans. Ils ont la possibilité de faire liquider leur retraite à 55 ans, s'ils comptent au moins 25 ans de versement. Ils peuvent également retarder la liquidation de leur pension au delà de 60 ans, s'ils continuent à travailler après cet âge.

d) *Décès*. — En cas de décès la loi garantit aux ayants droit de l'assuré ayant cotisé régulièrement depuis au moins un an, un capital fixé à 20 % de son salaire annuel moyen. Par ayants droit il faut entendre le conjoint survivant et les descendants, ou, à leur défaut, les ascendants qui étaient au jour du décès à la charge de l'assuré.

Les ayants droit de l'assuré étranger résidant en France ont les mêmes droits que les français, sauf toutefois, ainsi qu'on le verra (voir page 43) en ce qui concerne les avantages supplémentaires servis par le fonds de majoration et de solidarité, que la

loi leur a retirés. Quant aux ayants droit de l'assuré étranger qui n'ont pas leur résidence en France au moment du décès, il faut leur refuser tous droits au paiement du capital. Bien que la loi soit muette sur ce point la raison qui milite en faveur de cette solution est la même que celle que nous avons indiquée pour les prestations de l'assurance maladie.

Les pensions d'invalidité étant provisoirement assurées par le Fonds de Majoration et de Solidarité, il est aujourd'hui impossible en l'absence de dispositions précises de la loi, de déterminer les droits de l'assuré étranger. Nous reviendrons du reste sur cette question en étudiant le rôle particulier du Fonds de Majoration et de Solidarité en cette matière (voir p. 40).

Appendice. — Droits des étrangers à l'Administration des caisses d'assurances.

Les assurés étrangers, comme les assurés français, choisissent librement leur caisse. Au sein des assemblées générales des caisses primaires, ils ont les mêmes droits que les français ; ils participent donc aux élections du conseil d'Administration.

En ce qui concerne l'Administration des caisses leurs droits sont au contraire limités.

On sait que l'article 26, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 avril 1928, déclare que les caisses doivent être administrées conformément aux prescriptions générales de la loi du 1^{er} avril 1898. On verra d'autre part, en étudiant les sociétés de secours mutuels,

que l'article 3, § 3, de la loi qui les régit en réserve l'administration et la direction aux français non déchus de leurs droits civils; les étrangers ne peuvent donc faire partie du Conseil d'Administration des caisses.

Signalons toutefois que les italiens et les polonais bénéficient d'un régime de faveur (voir p. 140), ils peuvent être nommés administrateurs des caisses, comme des sociétés de secours mutuels, mais ils ne peuvent pas posséder la majorité au conseil.

2^o Avantages particuliers refusés aux étrangers.

*a) Allocations et fractions de pensions
imputables sur le fonds de majoration et de solidarité.*

On verra au cours de cette section que la loi garantit aux assurés obligatoires et facultatifs, et aux assurés des professions agricoles un minimum de pension d'invalidité et de vieillesse ; qu'elle attribue aux assurés chargés de famille des avantages supplémentaires en cas de maladie, d'invalidité et de décès. C'est le fonds de majoration de solidarité qui doit assumer la charge de ces avantages particuliers.

C'est encore le fonds de majoration de solidarité qui, aux lieux et place de l'assuré malade et par conséquent hors d'état de cotiser, doit assurer pour son compte à partir du 16^e jour de sa maladie le versement de la fraction de cotisation destinée à la couverture du risque vieillesse.

On voit que le fonds de majoration et de solidarité doit faire face à des dépenses importantes de sources variées. A cette fin il dispose de ressources également importantes et notamment il est alimenté :

Par un prélèvement effectué sur toutes les cotisations des assurés obligatoires et facultatifs dont la quotité est fixée chaque année, et dont le montant est destiné à lui permettre de faire face aux frais de gestion et aux charges de famille.

Par un prélèvement sur les cotisations affectées à l'assurance vieillesse et dont le produit est destiné à la garantie du minimum de pension. On sait que la moitié de la double cotisation est en principe affectée à la couverture du risque vieillesse, article 2, § 3. Néanmoins le législateur a considéré que le taux de 4 % du salaire affecté à l'assurance vieillesse ne devait pas être atteint et il a laissé à un décret, qui doit être rendu annuellement, le soin de fixer la somme réellement nécessaire à la couverture du risque. Toutefois comme l'importance des sommes affectées à la constitution des rentes viagères de vieillesse varie en raison de l'âge de l'assuré, le législateur a décidé que le taux fixé par le décret ne serait pas inférieur à 3,60 % du salaire de base en ce qui concerne les assurés âgés de plus de 30 ans et à 2 % pour les assurés n'ayant pas encore atteint cet âge. Pour les premiers la différence éventuelle entre la part affectée aux risques vieillesse, soit 4 %, et la somme fixée par décret est versée au fonds de majoration de solidarité. Pour

les autres la différence est également versée au dit fonds mais à concurrence seulement de 1,60 % du salaire de base (article 14, § 1^{er}).

Par un prélèvement sur la cotisation affectée à l'assurance décès, destinée à assurer aux ayants droit du *de cujus* le versement du capital minimum prévu par la loi.

Par les versements effectués par les patrons pour chacun de leurs employés, assuré ou non, dont le salaire dépasse le chiffre limite de l'assurance obligatoire, sans atteindre néanmoins la somme de 25.000 francs, le taux des versements étant fixé annuellement par décret.

Par les contributions patronales et ouvrières afférentes aux ouvriers étrangers qui n'ont pas encore satisfait à la condition de résidence imposée par la loi et qui se trouvent ainsi hors de son champ d'application.

Par le versement annuel opéré par l'Etat, les départements et communes, et représentant pour l'Etat la totalité et pour les départements et les communes la moitié des économies réalisées par eux, du fait de l'application des assurances sociales, sur la moyenne des crédits inscrits pour faire face aux dépenses d'assistance.

Par une contribution annuelle de l'Etat fixée forfaitement à 540 millions.

Par le remboursement par l'Etat des cotisations afférentes à l'assurances vieillesse et versées à la caisse par le fonds de majoration et de solidarité

pour le compte de l'assuré malade à partir du 16^e jour de sa maladie.

On voit que l'équilibre du fonds de majoration de solidarité est assuré en grande partie par les subventions budgétaires. Selon les évaluations des rapporteurs, les dépenses du fonds de majoration et de solidarité s'élèveraient à 944 millions, selon l'opinion de M. le D^r Chauveau (*J. O.*, 12 janvier 1926), à 700 millions environ en moyenne selon l'opinion de M. Antonelli (*J. O.*, du 24 février 1927). L'Etat supportera donc la majeure partie de ces dépenses. Il ne faut pas chercher ailleurs la raison de l'exclusion des étrangers des avantages servis aux assurés par le fonds de majoration et de solidarité. Le législateur ne veut pas que les étrangers puissent profiter si largement des deniers publics.

Examinons maintenant l'importance des allocations et fractions de pensions imputables sur le fonds de majoration de solidarité, afin de mesurer l'étendue des avantages que la loi refuse aux étrangers en l'absence de traité de réciprocité.

Majoration de pensions d'invalidité. — Si les pensions d'invalidité versées aux assurés étaient rigoureusement établies en raison du nombre des versements effectués, elles s'élèveraient parfois à un chiffre dérisoire. Telle serait par exemple la rente versée à un assuré devenu invalide quelques années seulement après son immatriculation. La loi, fort heureusement, a prévu des minima de pensions.

Lorsque l'invalidé s'est fait immatriculer avant l'âge de 30 ans, la loi lui garantit un minimum de pension s'élevant à 40 % de son salaire annuel moyen (1).

Lorsque l'assuré s'est fait immatriculer à l'âge de trente ans ou davantage, la pension sera encore calculée sur la base de 40 % de son salaire, mais elle subira une diminution d'un trentième « par « année ou fraction d'année d'âge, comprise entre « trente ans et l'âge d'entrée, sans pouvoir être inférieure à 1000 francs, si l'assuré compte au moins « six ans de versements ».

Enfin si l'assuré ne justifie pas de six ans de versements le minimum de pension prévu sera réduit de 100 francs par année ou fraction d'année, mais ne sera, en aucun cas, inférieur à 600 francs.

Il est évident que si les caisses d'assurances devaient fournir elles-mêmes ces majorations de pensions, elles se trouveraient nécessairement en déficit puisque ces bonifications n'auraient aucun équivalent dans les versements des assurés.

C'est donc le fonds de majoration et de solidarité qui supportera le poids de ces dépenses supplémentaires en remboursant aux caisses les sommes qu'elles auraient dépensées de ce chef et pour cette raison l'assuré étranger n'aura pas droit aux majorations de pensions d'invalidité.

Quels seront alors les droits de l'étranger ?

On serait tenté de répondre que l'étranger, exclu

1. Si l'invalidé a plus de 16 ans, le salaire moyen sera calculé seulement sur les versements effectués depuis cet âge.

des bonifications servies par le fonds n'aura droit qu'à une pension calculée sur les versements effectués à son compte personnel. Tel semble être, en effet, le désir du législateur. Mais une autre question se pose immédiatement : quels sont les versements de l'assuré qui entreront en ligne de compte pour la couverture du risque invalidité ?

Sous l'empire de la loi du 5 avril 1928 la question n'aurait présenté aucune difficulté. Les droits de l'étranger invalide auraient été fort simples à calculer, car une fraction égale à 2 % environ du salaire était prélevée sur la double cotisation de 10 % et spécialement affectée à la couverture du risque invalidité. La pension d'invalidité de l'ouvrier étranger aurait été établie uniquement en raison de ses versements, quel qu'en soit le nombre, puisque le bénéfice du minimum de pension garanti par la loi et servi par le fonds de majoration et de solidarité ne lui était pas applicable.

Aujourd'hui le risque invalidité est provisoirement assuré par le fonds de majoration et de solidarité (1) ; celui-ci doit assurer en même temps le service normal des pensions et celui des majorations de pension. Pour cela il dispose de ressources importantes que nous avons énumérées plus haut et qui proviennent de divers prélèvements sur les

1. Cette situation se prolongera jusqu'au 1^{er} avril 1934, à partir de cette date le fonds de majoration et de solidarité ne prendra plus à sa charge que la moitié du risque. En 1940 les caisses devront supporter le risque en totalité. Parallèlement le taux de la double cotisation sera élevé à 9 % en 1934, à 10 % en 1940.

cotisations patronales et ouvrières et de subventions de l'Etat.

Devant la multiplicité de ces ressources et le silence des textes il est impossible de savoir quelles sont les ressources affectées au service normal des rentes, auxquelles l'étranger aurait droit, et celles qui sont destinées aux majorations de pension qui lui sont refusées.

Pour rendre possible cette opération le législateur, en même temps qu'il fixait le chiffre minimum de certaines pensions, aurait dû dresser le barème applicable aux pensions ne bénéficiant pas des bonifications.

Il est donc absolument impossible, en l'état actuel des textes, de déterminer l'étendue des droits du travailleur étranger. Il faut souhaiter qu'une disposition législative intervienne bientôt pour régler cette difficulté, car il est inadmissible que les droits d'un assuré soient indéterminables par suite d'une inadvertance du législateur.

Majorations de pensions de vieillesse. — « Pour
« tout assuré pouvant justifier à l'âge de 60 ans ou
« jusqu'à l'âge de 65 ans, d'au moins 30 années
« entières de versements correspondant chacune à
« un minimum de 240 cotisations journalières, la
« pension de vieillesse ne sera pas inférieure à
« 40 % du salaire moyen annuel de base résultant
« des cotisations d'assurés obligatoires payées cha
« que année depuis l'âge de 16 ans (article 15, § 1^{er}).

Pour tout assuré de « nationalité française ». Ce minimum de pension égal à 40 % du salaire moyen, l'étranger n'y aura pas droit puisque ce supplément de pension est servi par le fonds de majoration et de solidarité. Pour la même raison la majoration de pension de 10 % acquise aux assurés qui ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans (art. 15 § 1^{er}, 2^e alinéa) ne lui sera pas comptée.

Cette déchéance est beaucoup moins brutale pour l'étranger que la précédente, car le minimum de pension n'est acquis, de toutes façons, à l'assuré, qu'à l'âge de soixante ans et s'il justifie « d'au moins trente années de versements ». Lorsque le salarié a cotisé pendant trente ans, sa retraite peut être inférieure à 40 % de son salaire moyen mais elle forme toujours une fraction appréciable de son salaire. Dans le cas précédent, au contraire, le travailleur étranger risque d'être atteint d'une invalidité totale au cours des premières années de son immatriculation et sa pension, calculée sur ses seuls versements — en supposant qu'un texte nouveau en rendit possible l'établissement — présenterait un chiffre dérisoire.

Le travailleur étranger recevra donc une pension de vieillesse proportionnelle au nombre des versements qu'il aura effectués. Le législateur ayant fixé à 4 % en principe la fraction du salaire affectée à la constitution de sa pension, le montant de celle-ci sera donc facile à déterminer.

Majorations des sommes versées aux ayants droit de l'assuré en cas de décès de celui-ci. — En cas de décès de l'assuré la loi déclare que les ayants droit recevront un capital égal à 20 % de son salaire annuel moyen « évalué comme il est dit à l'article 10, § 4 », c'est-à-dire que le salaire reçu par l'assuré avant l'âge de seize ans ne servira pas au calcul du salaire moyen des assurés ayant dépassé cet âge. Par ayants droit il faut entendre le conjoint survivant et les descendants ou, à leur défaut les ascendants qui étaient au jour du décès à la charge de l'assuré. L'article 19, § 2 stipule en outre que le capital ainsi versé ne sera pas inférieur à la somme de mille francs lorsque l'assuré aura régulièrement effectué les versements annuels depuis son immatriculation. La différence entre la somme à laquelle auraient droit les représentants du *de cujus* et celles qu'ils toucheront réellement après application de l'article 19, § 2, sera encore à la charge du fonds de majoration et de solidarité. Les ayants droit de l'assuré étranger ne toucheront donc pas cette indemnité supplémentaire, mais pratiquement cette déchéance ne doit pas les atteindre : sauf dans le cas où l'assuré serait extrêmement jeune, le capital, égal au cinquième du salaire, qu'ils doivent recevoir ne peut pas être inférieur au minimum fixé par la loi (1).

1. La loi du 5 avril 1910 prévoyait diverses indemnités destinées aux enfants de moins de 16 ans et aux veuves « sans enfants de moins de 16 ans », lorsque l'assuré était mort avan

Allocations pour charges de famille. — Par charges de famille on entend « les enfants de plus de « six semaines (1) et de moins de seize ans non salariés qui sont à la charge de l'assuré, qu'ils soient « légitimes, naturels reconnus, recueillis, adoptifs, « ou pupilles de la nation dont l'assuré est tuteur et « qui sont à sa charge » (article 20, § 2).

Les allocations pour charges de famille sont dues à l'assuré en cas de maladie ou d'invalidité (à la femme assurée en cas de grossesse) ou à ses ayants droits en cas de décès.

Les indemnités de maladie et de grossesse sont majorées de un franc par jour et par enfant.

Les pensions d'invalidité sont majorées d'une somme de 100 francs par enfant.

d'avoir été pourvu d'une pension de retraite (voir article 6, le taux des allocations). Mais tandis que la loi de 1910 allouait aux ayants droit de l'assuré des sommes mensuelles fixes, sans tenir compte du salaire de l'ouvrier, la loi de 1928 leur garantit le versement d'un capital au 1/5 du salaire.

En ce qui concerne les travailleurs étrangers, l'article 6, § 3, de la loi du 5 avril 1910, excluait les ayants droit étrangers du bénéfice des allocations en cas de décès. Celles-ci n'étaient dues qu'« aux veuves » d'origine française » à condition qu'elles eussent demandé et obtenu, *dans l'année même du décès* leur réintégration dans la nationalité française et aussi aux enfants de l'étranger s'ils obtenaient dans le même délai leur naturalisation. Leur mère devait en outre renoncer pour ses enfants, conformément à la loi du 5 avril 1909, à la faculté de décliner à leur majorité la nationalité française.

Ainsi donc la loi de 1910 écartait pratiquement les ayants droit de l'étranger du bénéfice de l'assurance décès ; la loi de 1928, au contraire, s'applique en fait intégralement aux bénéficiaires étrangers.

1. Au cours des six premières semaines c'est le risque maternité qui joue (article 9, § 1).

Le capital remis, en cas de décès, aux ayants droit de l'assuré, est également augmenté de cent francs par enfant.

Les veuves des assurés ayant au moins trois enfants vivants, légitimes, reconnus ou adoptifs mineurs de treize ans, qui étaient à la charge du défunt et qui demeurent à leur charge ont droit à une pension d'orphelin par enfant au-delà du second. Le montant de la pension d'orphelin est fixé chaque année par décret rendu sur la proposition des Ministres du Travail et des Finances : il ne peut être inférieur à 120 francs. Les orphelins de père et de mère ont droit à la même pension.

Ces allocations pour charges de famille constituent le dernier avantage servi par le Fonds de Majoration et de Solidarité, dont les étrangers se voient exclus.

Le législateur ne s'est pas expliqué sur les raisons de cette exclusion au cours de la discussion de cet article. Sans doute a-t-il considéré que ces allocations étaient, au premier chef, des primes à la natalité et qu'il n'y avait pas lieu de les accorder aux étrangers. On peut alors s'étonner que les allocations aux mères de famille personnellement assurées soient dues aux étrangères comme aux françaises. Cela est d'autant plus frappant que les sommes versées à ce titre aux assurées sont infiniment plus élevées que celles qui leur seraient dues au titre d'allocations pour charges de famille : pendant trois mois elles ont droit à la moitié du

salaire de base de la catégorie à laquelle elles appartiennent, et pendant neuf mois à des primes d'allaitement dont le total atteint presque 1000 francs.

b) *Droits des chômeurs à l'assurance.* — On dira plus loin (page 117) que la législation française sur le chômage met en application le système de l'assistance ; qu'un dépôt de loi sur l'assurance chômage, œuvre de M. Mouret, a été déposé en 1923 sur le bureau de la Chambre des Députés, mais n'est pas encore venu en discussion.

Il était impossible que cette question ne se posât pas de nouveau à l'occasion de la loi des assurances sociales. Elle se posa, en effet, et le texte primitif de la Commission d'hygiène du Sénat prévoyait, sous certaines conditions, le versement d'allocations de chômage s'élevant à 40% du salaire.

Le Gouvernement et le Parlement n'ont pas voulu suivre sur ce terrain la Commission d'hygiène. « Le projet d'assurances sociales, » déclare le rapporteur de la Chambre, protège le travailleur et sa famille dans leur intégrité physique : une assurance contre le chômage tendrait à les prémunir contre des éventualités purement économiques... C'est une bien mauvaise raison : le chômage prive le travailleur de son salaire d'une façon différente mais tout aussi dangereuse que la maladie ou l'invalidité. La véritable raison qui a fait écarter de la loi cette branche particulière des assurances sociales c'est l'importance même des dépenses qu'elle entraî-

nerait. Il aurait fallu que le taux de la double contribution patronale et ouvrière fût supérieur au dixième du salaire de l'assuré; le législateur a craint que ce surcroît de dépenses ne fit échouer la réforme.

Si le chômage n'est qu'une éventualité purement économique, il est un de ses effets que le législateur ne pouvait pas considérer comme tel, car il influe directement, et avec un certain poids, sur l'ensemble de l'œuvre : l'impossibilité dans laquelle il met l'assuré d'acquitter le montant de ses cotisations. Cela est d'autant plus grave pour lui que la contribution du patron lui échappe également. Le chômage risque donc de le placer en dehors du cadre de l'assurance. Par exemple, pour avoir droit aux prestations légales de l'assurance maladie, l'article 5, § 2, stipule que « l'assuré doit avoir cotisé pendant soixante jours durant les trois mois antérieurs ou deux cent quarante jours durant les douze mois précédant la maladie ». Que l'assuré tombe malade après un chômage de six mois, il n'aura pas droit aux prestations ? Que l'assurée devienne mère après un chômage d'égale durée, elle n'aura pas droit aux allocations de maternité ?

Le législateur a donc été forcé de tenir compte de cette éventualité. Il a décidé que l'assuré en état de chômage involontaire par manque de travail aurait droit, pour une durée maxima de quatre mois (1) par

1. La loi de 1928 avait seulement prévue un délai de trois mois, le chômage était alors pratiquement nul. Le législateur de 1930 a profité de la refonte de la loi pour faire une place plus importante à cette éventualité purement économique.

période de douze mois au versement pour son compte de la double cotisation. Le chômeur est donc certain, pendant une période assez longue, de ne pas perdre les avantages généraux prévus par la loi.

L'étranger n'est pas admis au bénéfice de ces versements. L'article 21 de la loi l'exclut formellement en réservant les avantages accordés aux chômeurs aux assurés de « nationalité française ».

Il est impossible de justifier juridiquement cette exclusion. On comprend que le législateur se montre avare des deniers publics et qu'il soit enclin à réserver aux français seuls le bénéfice des subventions budgétaires. On comprendrait donc que les travailleurs étrangers ne pouvant invoquer un traité de réciprocité ne participent pas aux avantages accordés aux chômeurs si les charges en résultant étaient supportées par le fonds de majoration et de solidarité. La participation pécuniaire de l'Etat, justifierait cette exclusion. Mais il n'en est rien. Le paiement de la double cotisation est bien effectué, pour le compte de l'assuré en état de chômage, par le fonds de majoration, mais les finances publiques ne sont pas en jeu. Les sommes affectées à la couverture de ce risque proviennent d'une source bien définie : un prélèvement de 1 % sur les versements patronaux et ouvriers. D'autre part le législateur a pris soin de préciser que les ressources ainsi produites seraient affectées à un compte spécial financierement et juridiquement séparé des autres ressources du Fonds de Majoration et de Solidarité (art. 23,

§ 2). Il n'y a donc pas lieu de craindre qu'une confusion quelconque puisse se produire entre les diverses ressources du Fonds, qui entraînerait indirectement la participation pécuniaire de l'Etat.

Les droits des chômeurs découlent donc, tout au moins pour partie, de leurs propres versements et l'étranger ne devrait pas en être dépossédé.

L'exclusion de l'étranger est d'autant plus singulière que dans une situation analogue les droits refusés ici à l'étranger lui seront accordés. Nous voulons parler des droits acquis à l'assuré en état de chômage par maladie. « Lorsque la maladie se prolonge au delà de quinze jours, dit l'article 5, § 3, « la caisse d'assurance verse, pour chaque jour ouvrable, à partir du seizième, au compte de l'assuré « à qui elle sert une indemnité, la moitié de la fraction de cotisation qui devra être affectée au risque « vieillesse. Cette fraction est déterminée d'après le « salaire de base qui sert au calcul de l'indemnité « journalière de maladie ». L'assuré malade — et par conséquent dans l'impossibilité d'effectuer les versements destinés à la constitution de sa pension de retraite — ne subira, de ce chef, aucun préjudice. Les versements en question seront effectués pour le compte de l'assuré, par la caisse à laquelle il est affilié et par le Fonds de Majoration. En effet l'article 69, § 3, déclare que le fonds participe « dans « la mesure de ses disponibilités et suivant un « pourcentage à fixer annuellement par décret » aux dépenses résultant pour les caisses d'assurances des

versements effectués par elles, aux lieu et place des assurés obligatoires bénéficiaires de l'assurance maladie.

Le législateur refuse ainsi à l'étranger — en état de chômage involontaire par manque de travail — les droits qu'il lui accorde lorsqu'il se trouve en état de chômage par maladie. Et dans le premier cas les droits de l'assuré sont la contre-partie de ses versements et de ceux de son patron, alors que dans le second cas ils naissent en partie des subventions budgétaires. En effet l'article 69, § 16, décide que les versements effectués à ce titre par le Fonds de Majoration lui seront remboursés par l'Etat. On ne peut même pas justifier la participation de l'Etat aux versements effectués pour le compte de l'étranger malade en disant que ces versements sont le prolongement normal de l'assurance maladie octroyée à l'étranger. Le législateur aurait été parfaitement en droit de lui refuser un pareil avantage. La pension de retraite de l'étranger aurait été sans doute moins importante, mais il n'aurait pas été lésé puisque, de toute façon, sa pension eut été calculée en raison des versements qu'il aurait personnellement effectués et que précisément le législateur n'a pas voulu lui garantir un minimum de pension.

Il faut donc chercher dans des considérations économiques la raison de l'exclusion des étrangers des avantages accordés aux chômeurs. Le législateur a sans doute pensé que l'impossibilité dans la-

quelle se trouve l'étranger malade de collaborer à la production nationale était momentanée, qu'il reprendrait un jour sa place dans la cité. Il pouvait donc sans danger lui accorder les mêmes avantages qu'aux français. Au contraire en cas de chômage proprement dit l'inaction du travailleur est due à une cause souvent durable qui intéresse l'économie générale du pays. En cas de crise la présence de l'étranger sur le territoire ne se justifie plus puisqu'il ne peut plus mettre son activité au service de la production nationale.

Telle semble être la raison qui a décidé le législateur à ne plus se montrer bienveillant envers lui, à réserver exclusivement les droits des chômeurs à l'assurance aux assurés « de nationalité française ».

Il faut ajouter que cette condition est remplie, en cette matière, par l'étranger qui a obtenu sa naturalisation ; quel que soit l'âge auquel il acquiert la nationalité française, celle-ci lui confère des droits égaux à ceux des français d'origine. Au contraire, l'article 40 de la loi du 5 avril 1910 refusait cette assimilation aux étrangers naturalisés après l'âge de cinquante ans.

c) *Assurance facultative.* — Les assurés facultatifs sont « d'une manière générale, ceux qui, sans être « salariés, vivent principalement du produit de leur « travail ». L'étude de cette branche des assurances sociales sortirait ainsi du cadre de ce travail si l'assurance facultative — qui s'adresse, en principe,

uniquement aux non-salariés — n'était néanmoins accessible à certains salariés et aux femmes d'assurés obligatoires ou facultatifs.

Les premiers sont les assurés dont le salaire est devenu légèrement supérieur à celui que la loi a fixé pour limite à l'assurance obligatoire. La loi a pensé que leur exclusion de l'assurance obligatoire les mettait dans une situation défavorable ; aussi leur a-t-elle ouvert les portes de l'assurance facultative — qui leur procure les mêmes avantages que l'assurance obligatoire — en augmentant encore à leur intention de deux mille francs le chiffre limite du salaire. En conséquence l'assuré peut retrouver dans l'assurance facultative les avantages que son exclusion de l'assurance obligatoire lui avait fait perdre. Il restera couvert contre tous les risques dans la mesure où son salaire ne dépassera pas de plus de 2000 francs les salaires limites fixés par la loi.

En ce qui concerne les femmes des assurés, elles sont normalement écartées de l'assurance obligatoire lorsqu'elles ne sont pas salariées et devraient l'être aussi de l'assurance facultative lorsque, n'étant pas salariées, elles ne vivent pas du produit de leur travail. Le législateur les admet au contraire à l'assurance facultative et leur permet en outre d'opter pour une assurance particulière créée spécialement pour elles, par laquelle, moyennant le versement d'une cotisation de dix francs par mois, elles ont droit à certaines pensions de vieillesse et d'invalidité. Elles sont considérées comme des

assurées obligatoires recevant un salaire annuel supposé de 1200 francs, mais elles n'ont pas droit aux indemnités de demi-salaire. Le minimum de capital garanti en cas de décès n'est pas acquis à leurs ayants droit. Enfin l'attribution d'une pension d'invalidité ne joue qu'en cas d'incapacité totale de vaquer aux soins du ménage.

Les étrangers sont exclus de l'assurance facultative comme ils sont exclus de l'assurance chômage. L'article 37, § 1^{er} en réserve le bénéfice aux salariés « à la condition qu'ils soient de nationalité française ».

De même, les femmes d'étrangers ne pourront pas davantage profiter de l'assurance facultative ou de l'assurance spéciale offertes toutes deux aux françaises. Bien que l'article 43, § 4 a, s'adresse aux femmes non salariées des assurés obligatoires sans prononcer aucune déchéance contre les étrangères, aucun doute ne peut subsister à cet égard ; la prescription générale de l'article 37 s'applique à elles comme à leur mari.

SECTION III

Charges imposées aux étrangers non encore immatriculés.

On sait que le travailleur étranger n'est pas admis, en principe, aux assurances sociales, s'il ne réalise pas la double condition de résidence et de travail exigée par la loi. Il ne peut être immatriculé

que s'il justifie d'une résidence réelle et permanente en France depuis trois mois. Jusqu'à l'expiration de cette période il n'est donc pas assuré. La loi ne lui accordant aucun droit, il ne devrait, semble-t-il, être tenu à aucune obligation. Et cependant il devra subir une retenue sur son salaire égale à celle qu'il subirait s'il était véritablement assuré. La loi déclare en effet que le versement du travailleur étranger non encore immatriculé et le versement patronal correspondant seront attribués aux Fonds de Majoration et de Solidarité. « Le fonds est alimenté... 7^e par les contributions patronales et ouvrières afférentes aux salariés étrangers ne bénéficiant pas des dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 1^{er} » (art. 69 § 5).

Il faut reconnaître que les dispositions de ce paragraphe ne sont pas en accord parfait avec celles de l'article 2 de la loi. L'article 2 déclare que : « les ressources des assurances sociales sont constituées, en dehors des contributions de l'Etat, par des versements pour moitié à la charge de l'assuré et retenus lors de sa paye au moins une fois par mois, et pour moitié à la charge de l'employeur ». Il semble résulter de cet article que seuls les *assurés* subiront une retenue sur leur salaire. Or l'article 69 § 5, au contraire, déclare que les étrangers non affiliés aux assurances sociales, c'est-à-dire les salariés *non assurés*, contribueront aussi aux ressources de l'assurance. Il y a là, semble-t-il, une contradiction. Néanmoins la volonté du législateur

apparaît clairement : il désire que la double contribution patronale et ouvrière soit acquittée, dans tous les cas, que l'étranger soit assuré ou non.

Deux questions se posent alors :

Quand et par qui la contribution est-elle due ?

Comment le versement est-il effectué ?

La contribution est due par le travailleur étranger dans tous les cas où elle serait exigible s'il avait satisfait à la condition de résidence imposée par la loi.

En premier lieu, si l'étranger a moins de 60 ans et si sa rémunération totale est inférieure au chiffre limite, le patron et son employé accompliront, chacun en ce qui les concerne, les versements qui leur incombent.

Si la rémunération de l'étranger se trouve comprise entre 15.000 francs (ou 18.000), et 25.001 francs, il y a lieu de distinguer :

a) L'étranger n'a pas de charge de famille. Il n'est tenu à aucun versement. Il est dans ce cas soumis au même régime que les salariés français. Par contre, son employeur devra acquitter la contribution forfaitaire mise à sa charge par l'article 2, § 6, en raison de l'emploi de tous salariés « assurés ou non, dont la rémunération est supérieure aux salaires-limite et inférieure à 25.001 francs ».

b) L'assuré a des charges de famille. Dans ce cas s'il résidait en France au sens de la loi, il resterait affilié à l'assurance obligatoire bien que son salaire fût supérieur à 15.000 francs (ou 18.000). C'est pour-

quoi la loi le considère comme affilié en ce qui concerne le versement de ses cotisations. La contribution patronale sera donc due comme dans le cas précédent ; de son côté, l'étranger sera tenu d'acquitter sa cotisation, comme s'il était réellement assuré, mais au lieu de lui être acquise elle sera versée au Fonds de Majoration et de Solidarité.

Si l'étranger non résident est âgé de plus de soixante ans il ne doit subir, au titre des assurances sociales, aucun prélèvement sur son salaire ; seule la contribution patronale sera due pour lui, comme pour tous les salariés âgés de plus de soixante ans.

Enfin, si le salaire de l'étranger est supérieur à 25.000 francs, aucune cotisation, ni ouvrière ni patronale, n'est due.

La seconde question a soulevé une difficulté d'application. On pouvait se demander en effet sous quelle forme serait effectué le versement des cotisations ouvrières et patronales, relatives aux étrangers non résidents ?

On sait que le versement de la double contribution doit être fait, par les soins de l'employeur, au moyen de vignettes ou de timbres, apposés au moins une fois par mois, sur une carte annuelle pour les risques de capitalisation et sur des feuillets trimestriels pour les risques de répartition. Mais pour rendre possible ce versement il faut que l'assuré soit en possession de sa carte d'immatricu-

culatlon. Or, dans l'hypothèse actuellement envisagée, le salarié étranger n'en est pas encore muni.

En présence de cette difficulté, l'Administration a décidé que l'employeur ferait parvenir à la caisse générale de garantie, par chèque ou virement postal, le montant des versements qui lui incombe. En même temps que le chèque ou virement, il adressera au service départemental les bordereaux nominatifs des salariés donnant lieu à la contribution, spécialement établis à cet effet (1). En outre dans le cas où l'employeur ne désirerait pas effectuer le paiement des sommes ainsi dues par chèque ou virement, l'Administration lui laisse la faculté de se libérer au moyen d'apposition de timbres sur le bordereau lui-même.

Les travailleurs étrangers non résidents sont donc soumis aux mêmes obligations que les salariés affiliés à la loi, sans avoir droit en retour à aucune prestation légale. Il faut avouer que la loi se montre ici extrêmement dure pour l'étranger. Elle ne le laisse pas libre de s'affilier, si bon lui semble, aux assurances sociales — elle déclare qu'il sera obligatoirement affilié ou tout au moins, qu'il paiera sa cotisation comme s'il était assuré. Elle lui retient purement et simplement une fraction de son salaire

1. L'un de ces bordereaux (modèle rose n° 7) est réservé à l'inscription des salariés, assurés ou non, dont la rémunération est comprise entre le salaire-limite prévu et la somme de 25.001 francs. L'autre bordereau (modèle n° 8) est réservé à l'inscription des salariés retraités, âgés de plus de 60 ans, ou étrangers, dont le salaire ne dépasse pas le salaire-limite.

sans lui fournir en retour aucune compensation. Mieux que cela : cet argent étranger — ainsi que celui du patron — sera versé au Fonds de Majoration et de Solidarité. Il servira donc — pour une infime partie, il est vrai — à majorer les pensions de vieillesse et d'invalidité des assurés, avantages réservés uniquement aux assurés français.

Quelles raisons ont pu pousser le législateur à se montrer aussi sévère ? il ne s'est pas expliqué sur ce point.

On pourrait croire que ce sont encore des considérations économiques qui l'ont incité à prendre de semblables mesures contre les étrangers. Les lois sociales occasionnent à l'Etat des dépenses énormes. Les étrangers ne doivent donc participer aux lois sociales qu'autant que leur travail constitue pour l'Etat une source de profit. En conséquence, l'Etat ne les admet au bénéfice des lois sociales que s'il acquiert la certitude qu'ils mettront leur activité à son service pendant un certain temps. Il ne suffit pas que l'étranger possède en France une résidence réelle ou permanente, il faut qu'il y « travaille dans des conditions régulières » depuis trois mois.

On pourrait croire aussi que le législateur a voulu écarter des organismes de gestion et de contrôle, les nombreuses difficultés qu'aurait soulevées en pratique l'immatriculation d'étrangers venant travailler en France pour quelques semaines seulement. Cette raison se comprendrait d'autant mieux qu'elle est mise en application par l'article 1^{er}, § 2, 5^e alinéa

de la loi, qui déclare : « Ne sont pas considérées
« comme salariées les personnes dont le nombre de
« journées de travail salarié, accompli habituelle-
« ment au cours d'une année, est inférieure à 90 ». Mais il ne faut pas oublier que les personnes visées par cet article sont exclues de l'assurance : qu'elles ne doivent subir aucun prélèvement sur le salaire. Que n'agit-on de même envers les étrangers ? Cela est impossible, répondra-t-on. Il est nécessaire que les étrangers, même non assurés, subissent les mêmes prélèvements que les Français sur leur salaire. Donner aux étrangers non assurés l'intégralité de leur salaire, ce serait instituer une prime à l'emploi de la main d'œuvre étrangère, car les patrons — n'étant pas tenu de leur côté aux versements de leur contribution — auraient intérêt à employer les étrangers de préférence aux Français. Cela est évident. On ne peut pas dispenser les étrangers (et par suite leur patron) du versement de leur cotisation sans nuire aux intérêts français.

Mais cela ne veut pas dire qu'il faille reculer de trois mois leur admission à l'assurance.

On craint d'admettre les étrangers aux assurances sociales avant qu'ils n'aient eu le temps de se consacrer utilement à la production nationale ? On craint de surcharger sans raison les services de l'Administration en les obligeant à immatriculer les salariés qui viendraient travailler en France pendant un temps très court ?

Mais il n'y a précisément rien à redouter de ce

côté de la part des ouvriers étrangers. On sait en effet qu'ils ne peuvent être embauchés en France que s'il sont munis de leur carte d'identité. On sait d'autre part que cette carte ne peut leur être délivrée que sur la production d'un contrat de travail d'une durée de trois mois au minimum. Le législateur n'a donc pas lieu de craindre que l'admission des étrangers aux assurances sociales puisse nuire en quoi que ce soit au fonctionnement de l'assurance.

Rien ne s'oppose donc, semble-t-il, à l'affiliation des étrangers à la loi sans condition de résidence. Tout au moins, si le législateur ne croit pas possible de les admettre aux assurances sociales avant l'expiration d'un délai de trois mois, il serait juste que pendant ce délai les étrangers ne subissent aucun prélèvement sur leur salaire à condition, cela va sans dire, que, de toute façon, les versements patronaux restent dus pour l'emploi des étrangers afin de ne pas créer au préjudice des travailleurs français une prime à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

CHAPITRE II

Droit conventionnel.

Nous avons exposé dans le chapitre précédent la situation de l'étranger en face des risques sociaux, telle qu'elle résulte des dispositions de la loi. Il faut convenir que celle-ci consacre une inégalité de traitement sensible entre les travailleurs nationaux et étrangers ; que les droits qu'elle accorde à l'étranger sont loin de correspondre aux obligations qu'elle met à sa charge. Le législateur de 1928 n'a pas voulu tenir compte de l'évolution internationale des lois du travail qui tend actuellement à placer les travailleurs sous un même régime sans distinction de nationalité.

Il faut ajouter que le droit commun de la loi 1928 1930 ne s'applique pas indistinctement à tous les étrangers, ni-même heureusement, à la majorité des immigrants. Les principaux pays d'immigration se sont en effet efforcés depuis longtemps d'obtenir pour leurs ressortissants des conditions de traitement plus favorables, au moyen d'arrangements particuliers. Nous avons de notre côté un besoin de main-d'œuvre étrangère trop important

pour ne pas accorder aux pays d'immigration les avantages qu'ils sollicitent.

Et c'est ainsi qu'à côté du régime de droit commun, s'est établi progressivement un régime conventionnel qui modifie, au profit des ressortissants de certains pays, le statut juridique des travailleurs étrangers.

Plusieurs accords ont déjà été signés. D'autres sont en cours de ratification. Tous sont animés du désir de consacrer l'égalité de traitement entre les deux pays. Mais les conventions ne sont pas des codes internationaux uniformes. Basées dans une certaine mesure, sur le principe de la réciprocité législative, elles diffèrent les unes des autres en bien des points en raison de la diversité des législations en présence. Le statut conventionnel des étrangers variera donc selon leur nationalité. C'est pourquoi il convient d'examiner séparément les conventions actuellement en vigueur. Nous verrons d'autre part que les domaines de droit commun et de droit conventionnel ne sont pas toujours nettement définis et que leur rencontre sur une même matière peut les dresser parfois l'un contre l'autre. Nous nous efforcerons alors d'indiquer des solutions qu'il convient de donner aux conflits. Nous diviserons en conséquence ce chapitre en deux sections. Nous indiquerons dans la première les principes posés dans les conventions, et dans la seconde les modifications au droit commun qu'ils peuvent entraîner.

SECTION I

Principes posés par les conventions.

Nous sommes actuellement liés par convention envers six pays principaux d'immigration : l'Italie, la Pologne, la Belgique, la Tchécoslovaquie, le Luxembourg et le territoire de la Sarre. Examinons les droits respectifs qui découlent, au profit des ressortissants de ces pays, de la conclusion de ces conventions.

Italiens. — Les droits des travailleurs italiens aux assurances sociales sont réglées par l'article 8 du traité de travail du 30 septembre 1919 ainsi conçu :

« L'égalité de traitement déjà réalisée en matière
« de réparation des accidents du travail est confirmée
« par le présent traité et s'appliquera au dévelop-
« pement éventuel de la législation »

« Extension des lois d'assurances sociales ».

« Les même principes s'étendront, dans les con-
« ditions qui seront précisées par des arrangements
« spéciaux, à toutes les lois d'assurance sociale
« contre les divers risques, tels que maladie, inva-
« lidité, chômage, qui pourraient être ultérieure-
« ment établies ».

Les conventions passées avec l'Italie sont toujours extrêmement complètes. De même que la première convention Franco-italienne du 15 avril 1904 prévoyait l'égalité du traitement en cas de chômage,

alors que la législation des deux pays était muette sur la question à cette époque, de même la nouvelle convention de 1919 a réglé à l'avance la situation des étrangers en face des futures lois sociales des deux pays près de quatre ans avant le décret italien sur la question (30 décembre 1923).

Le principe de l'égalité de traitement entre les Italiens et les Français était donc acquis dès 1919. Le traité se bornait à déclarer que des arrangements spéciaux interviendraient ultérieurement entre les deux pays pour en préciser l'application.

Etaient-ils même nécessaires ?

On peut en douter. Le texte de 1919 est très explicite dans sa volonté d'assimilation. C'est pourquoi, à une question posée, le 7 juin 1930, par un délégué italien à la conférence Franco-Italienne, M. de Michaélis, le représentant français, M. Picquernard, pouvait répondre au nom du Gouvernement français, qu'en ce qui concernait l'application de la législation générale sur les assurances sociales, le texte de la législation française déterminait la situation des travailleurs italiens occupés en France, « étant donné que cette question a été réglée par « avance par le traité de travail Franco-Italien du « 30 septembre 1919 ».

Polonais. — Les droits des sujets polonais sont réglés d'une façon aussi nette que ceux des travailleurs italiens. Ils résultent de la combinaison de plusieurs textes : les articles 3 & 4 de la convention

d'émigration et d'immigration du 3 septembre 1919 et de l'article 2, § 2, de la convention d'assistance et de prévoyance sociale du 14 octobre 1920.

L'article 3 proclame que les travailleurs jouiront de l'égalité de traitement accordée par la législation intérieure des Hautes Parties contractantes. L'article 4 étend encore le principe d'égalité.

« Si postérieurement à la mise en vigueur de la
« présente convention, des conventions conclues
« entre l'une des deux parties contractantes et une
« autre puissance accordaient aux ouvriers de cette
« dernière des avantages plus étendus que ceux prévus à la présente convention, le bénéfice en sera
« accordé aux ressortissants de l'une et de l'autre
« des Hautes Parties contractantes employés dans
« l'autre pays ».

En vertu de cette clause de la nation la plus favorisée tout avantage accordé par la France à une autre puissance, postérieurement au 3 septembre 1919, doit profiter au polonais. Par conséquence, dès la signature de la convention Franco-Italienne du 30 septembre suivant, en raison de dispositions extensives contenues dans l'article 8 de cette convention, les ressortissants polonais possédaient en principe un droit éventuel aux assurances sociales. Au reste s'il subsistait quelques doutes à ce sujet, l'article 2, § 2, de la nouvelle convention Franco-Polonaise du 14 octobre 1920 suffirait à les faire disparaître : sous le titre « extension des assurances sociales » cet article déclare en effet :

« Les mêmes principes de réciprocité s'étendront,
« dans les conditions qui seront précisées par des
« arrangements spéciaux conclus entre les adminis-
« trations compétentes des deux pays, à toutes les
« lois d'assurances sociales contre les divers risques,
« tels que maladie, invalidité, chômage actuelle-
« ment en vigueur ou qui pourraient être ultérieu-
« rement établies ».

Belges. — Le traité de travail Franco-Belge du 24 décembre 1924 comporte des clauses infiniment moins précises que celles des traités précédents, et qu'on retrouvera, du reste, dans la plupart des traités conclus depuis cette date.

« Article 8 : égalité de traitement.

« Les ressortissants de chacune des deux parties
« contractantes jouiront sur le territoire de l'autre
« de l'égalité de traitement avec les ressortissants
« du pays en tout ce qui concerne l'application des
« lois réglementant les conditions du travail et assu-
« rant l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Cette
« égalité de traitement s'étendra aussi à toutes les
« dispositions qui pourront être promulguées à
« l'avenir en cette matière dans les deux pays ».

Cet article est conçu en des termes si larges que la question de savoir s'il était applicable aux lois d'assurances sociales s'est posée pendant quelque temps. Il est certain qu'il semble viser plus particulièrement les lois réglementant les conditions du travail proprement dites. Ne peut-on pas considérer

également — dans une interprétation très large — les risques couverts par la loi de 1928-1930 comme faisant partie de la « sécurité du travailleur » au même titre que les accidents ou les maladies professionnelles ?

L'Administration n'a pas admis cette interprétation. Elle a décidé que des conventions spéciales devraient intervenir pour étendre aux étrangers le bénéfice total des assurances sociales lorsqu'une convention n'aurait pas formellement prévu cette extension éventuelle.

Les Belges tirent donc leurs droits de la nouvelle convention du 23 août 1930 (1). Bien que cette convention ait surtout pour objet de régler le statut des travailleurs frontaliers, les dispositions générales des articles 1 et 2 s'appliquent à tous les travailleurs belges en général. « Les salariés belges travaillant en France bénéficieront au même titre que les salariés français des dispositions de la loi » (art. 1^{er}).

La convention du 23 août 1930 qui s'applique surtout aux frontaliers a été examinée ci-dessus (p. 25) Elle contient néanmoins une clause générale particulièrement intéressante pour nos voisins : elle déclare en effet que les dispositions des articles 1 et 2 entreront rétroactivement en vigueur à compter du

1. Toutefois, en raison de l'imminence de la convention franco-belge, l'Administration, dès le 14 Août 1930 (Voir notice parue au Journal Officiel, du même jour) a prescrit l'admission privilégiée des Belges aux assurances sociales.

1^{er} juillet 1930. Par contre les modifications qui pourraient être apportées ultérieurement à la loi ne seraient applicables aux Belges qu'à compter du jour de la ratification de la convention.

Tchécoslovaques. — La situation des travailleurs de ce pays apparaît en cette matière beaucoup moins nette. L'article 3 de la convention du 20 mars 1920 contient en son paragraphe 1^{er} la clause de la nation la plus favorisée, mais elle est conçue en des termes imprécis : « les travailleurs immigrés jouiront de la
« protection accordée aux travailleurs par la légis-
« lation intérieure des hautes parties contractantes,
« ainsi que de la protection que les hautes parties
« contractantes pourraient leur assurer en vertu de
« conventions spéciales conclues soit entre elles,
« soit avec d'autres puissances ».

Convient-il de faire jouer au profit des ouvriers tchécoslovaques la clause de la nation la plus favorisée incluse dans la convention, en les admettant au bénéfice des lois sociales acquis aux travailleurs belges par des conventions postérieures ?

A première vue il semblerait que la réponse dût être affirmative. La clause de la nation la plus favorisée se trouve incluse dans le chapitre 1 sous le titre : « Dispositions générales » et sous la rubrique « égalité de traitement ». Elle contenait donc en germe l'extension éventuelle aux sujets des pays signataires des avantages accordés aux Belges postérieurement à la signature de la con-

vention. Il semblerait donc légitime d'admettre les travailleurs tchécoslovaques au bénéfice des lois sociales.

D'autre part il faut remarquer que cette égalité de traitement éventuelle paraît plus particulièrement s'appliquer à la protection générale des travailleurs relative aux conditions de travail, au paiement des salaires, aux accidents du travail.

Dans ces conditions, y a-t-il lieu de rompre l'égalité de traitement sur le terrain des assurances sociales en refusant aux salariés tchécoslovaques le bénéfice de leur application ?

L'administration, obligée de se prononcer sur cette question a répondu, avec raison, négativement. Il ne peut y avoir, en effet, aucun doute sur la volonté du législateur : il a exclu les étrangers de certains avantages en l'absence de traité de réciprocité. L'étranger qui peut invoquer un traité échappe donc aux déchéances prononcées par la loi. Mais encore faut-il que le traité s'exprime clairement sur la question. Comme il s'agit ici (sauf pour les Belges) de traités antérieurs à la loi de 1928, il faut que la volonté des états contractants d'établir l'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers soit nettement exprimée. Il faut que le traité stipule expressément l'extention du régime d'égalité à toutes les dispositions légales qui pourraient être prises ultérieurement.

Les traités franco-italien et franco-polonais satisfont à cette condition. Au contraire la convention

franco-belge du 24 décembre 1924 n'était pas assez explicite pour faire bénéficier les Belges d'un traitement de faveur : un nouvel accord a dû intervenir pour donner à nos voisins les droits qu'ils possèdent aujourd'hui.

Il en sera de même pour les tchécoslovaques : jusqu'à la conclusion d'un nouveau traité ils demeureront en dehors du cadre français des assurances sociales.

Luxembourgeois. — Il faut noter enfin la convention du 4 janvier 1923, passée avec le Luxembourg. L'article premier de cet accord stipule l'égalité de traitement des « ressortissants de chacun des deux « pays qui, soit par suite de maladie physique ou « mentale, de grossesse ou d'accouchement, soit « pour toute autre raison, ont besoin de secours... » Il s'agit ici des lois d'assistance et non des lois sociales et la convention s'applique à tous les étrangers, salariés ou non. Aucun doute n'est possible à ce sujet. Le titre seul de la convention exclut toute discussion : le droit commun s'applique aux salariés luxembourgeois sans aucune exception.

Sarrois. — Les droits des travailleurs sarrois, qui découlent de la convention du 26 mai 1926, sont plus difficiles à déterminer.

L'article 1^{er} proclame l'égalité des travailleurs des deux pays qui doivent bénéficier, en cas de maladie, du régime prévu par la législation du pays où ils

travaillent sans aucune exclusion ni réduction de leurs droits.

L'article 9 de la même convention confirme encore les principes d'égalité entre les travailleurs des deux pays : « Les ouvriers sarrois travaillant en France sont soumis en principe au régime d'assurance vieillesse, invalidité, décès, sans aucune exclusion ni réduction de leurs droits ».

En vertu de ces articles, le bénéfice intégral des assurances sociales devrait être appliqué aux Sarrois. La convention prévoit l'égalité de traitement entre les travailleurs des deux pays devant les risques maladie, vieillesse, invalidité, décès ; il semble difficile de prévoir plus complètement en 1926 l'étendue de la loi de 1928. Peut-on affirmer que la convention ne saurait avoir d'effet en face de la loi des assurances sociales parce qu'elle omet dans son énumération de mentionner le risque chômage alors que précisément la loi refuse de protéger les étrangers contre ce risque quelle que soit leur nationalité ou l'étendue des conventions qu'ils peuvent invoquer ?

L'Administration estime cependant que cette convention ne permet pas aux Sarrois de revendiquer un régime de faveur. Une notice du Ministre du Travail parue au *J. O.*, le 14 août 1930 recommande en effet aux employeurs d'établir chaque mois un bordereau sur lequel seront portés certains travailleurs ne tombant pas sous le coup de la loi et notamment... 3° « les travailleurs étrangers autres que les salariés italiens, belges et polonais ».

Cette attitude de l'Administration ne paraît pas conforme à l'esprit du traité.

Nous disions plus haut à l'occasion des assurés tchécoslovaques, que pour revendiquer un régime de faveur au regard des assurances sociales, les étrangers devaient pouvoir se réclamer d'un traité international dont les clauses les assimilent indiscutablement aux Français. Il semble bien que le traité franco-sarrois appartienne à cette classe et que les assurés sarrois puissent prétendre à un régime privilégié. Le traité date de 1926. A cette époque le projet de loi sur les assurances sociales était depuis cinq ans en cours de discussion. Il est impossible de prétendre que les négociateurs du traité, en stipulant l'égalité de traitement entre les travailleurs des deux pays en face des risques *maladie, invalidité, vieillesse*, n'aient pas eu en vue la loi des assurances sociales alors qu'à cette époque la future loi de 1928, déjà votée par la Chambre des Députés, était en discussion au Sénat.

Il faut souhaiter qu'à défaut d'une convention nouvelle dont la conclusion n'apparaît pas devoir être immédiate l'administration adopte une interprétation plus bienveillante de la convention de 1926.

SECTION II

Conséquences des principes posés par les conventions sur l'application de la loi.

Des six conventions que nous avons énumérées, trois seulement sont susceptibles de procurer aux étrangers qui les invoquent un régime privilégié. On a vu que la convention franco-luxembourgeoise était une simple convention d'assistance; que la convention franco-tchécoslovaque était inapplicable aux assurances sociales. On a vu enfin que l'Administration contestait le principe d'égalité de traitement entre les Français et les Sarrois devant la loi de 1928, malgré la convention du 26 mai 1926.

Les Luxembourgeois, les Tchécoslovaques et les Sarrois, restent donc soumis au droit commun.

Au contraire les Italiens, les Belges et les Polonais, sont soumis à un régime de faveur.

En premier lieu ils ne seront soumis à aucune condition de résidence. Ils seront affiliés aux Assurances Sociales exactement dans les mêmes conditions que les Français.

En second lieu ils seront admis au bénéfice des allocations ou fractions de pension imputables sur le Fonds de Majoration. A ce titre ils auront droit dans les mêmes conditions que les Français aux allocations que la loi accorde aux assurés chargés de famille en cas de maladie, d'invalidité, de grossesse ou de décès (v. p. 44), aux minima de pen-

sions d'invalidité et de vieillesse garantis par la loi (v. p. 38), aux majorations des sommes versées aux ayants-droits de l'assuré en cas de décès de celui-ci (v. p. 43).

Le régime auquel sont soumis les Italiens, les Belges et les Polonais, se rapproche donc sensiblement de celui de nos nationaux, mais il faut reconnaître que l'assimilation n'est pas encore réalisée entre les nationaux et ces étrangers privilégiés. Ceux ci — comme les assurés étrangers qui ne peuvent invoquer aucune convention — demeurent toujours exclus de l'assurance facultative, de même qu'ils sont écartés des droits à l'assurance que la loi accorde aux chômeurs. Il faut ajouter aussi que les droits qui leur sont reconnus ne leur profitent actuellement qu'autant qu'ils résident en France, que des difficultés pratiques s'opposeraient aujourd'hui à la conservation de leurs droits s'ils venaient à quitter le territoire.

Reprenons ces deux difficultés.

*Inapplicabilité aux étrangers
des articles 21 et 37 de la loi.*

En ce qui concerne le payement pour le compte du travailleur en état de chômage de la double contribution et l'accession à l'assurance facultative, la situation de l'étranger pouvant invoquer l'existence d'une convention n'est pas plus favorable que celle de l'étranger ordinaire. Ces avantages particuliers

leur échappent également en raison des dispositions impératives de la loi française.

En effet, l'article 21 qui règle les droits des chômeurs à l'assurance s'applique uniquement aux assurés « de nationalité française » et l'article 37 déclare expressément que le bénéfice de l'assurance facultative est réservé à tous ceux qui, sans être salariés, vivent principalement du produit de leur travail « à la condition qu'ils soient de nationalité française ».

En conséquence — exception faite pour les travailleurs étrangers naturalisés puisque la loi les assimile entièrement aux Français quel que soit leur âge au moment de la naturalisation — les salariés étrangers, qu'ils puissent invoquer ou non l'existence à leur profit d'une convention, seront écartés des avantages précités.

La question la plus importante est celle du versement de la double cotisation en cas de chômage. Elle ne peut, il est vrai, se poser actuellement puisque le délai d'un an prescrit par la loi pour donner ouverture aux droits des chômeurs n'est pas encore écoulé, mais en son temps — dans quelques mois — elle se posera. On sait que l'assuré qui ne verse pas ses cotisations, par suite du chômage, risque de perdre tout droit aux assurances sociales. L'assuré français est certain pendant quatre mois par an de ne pas courir ce risque : le fond de majoration et de solidarité versera pour son compte la double contribution. L'assuré étranger reste, au contraire, sans protection. La déchéance prononcée contre

lui par l'article 21 le laisse exposé aux risques secondaires du chômage et leurs conséquences. Evidemment la caisse primaire à laquelle appartient l'assuré étranger est libre de prendre à sa charge le paiement de la double contribution. Mais le voudra-t-elle, et surtout le pourra-t-elle ?

Il est donc certain que l'assuré étranger en état de chômage, fort d'une convention qu'il sait intervenue entre son pays et la France et dont il connaît le principe de l'égalité de traitement, sera bien étonné si le directeur de l'office de placement refuse de l'inscrire sur les listes de chômage. Il ne pourra admettre que ses droits aux autres branches des assurances sociales soient compromis ou même perdus par suite du défaut de paiement des cotisations. Quelle sera l'attitude des tribunaux appelés à se prononcer sur cette question ?

La réponse n'est pas douteuse. Mais il convient avant de la donner d'examiner une question fort débattue : *le conflit entre le traité et la loi.*

L'extrême confusion qui règne en cette matière résulte de la double qualité des traités qui sont à la fois des actes de droit international créant des liens de droit entre les états contractants et, par suite de leur passage dans la législation interne, des textes conventionnels ayant force de loi.

Un désaccord entre une loi et un traité peut donc soulever un double conflit : en droit international et en droit interne.

Le conflit lui-même peut revêtir une forme plus

ou moins aiguë selon qu'il naît d'un texte de loi en simple opposition avec le traité, ou qu'il résulte d'une disposition de la loi écartant formellement l'application d'un traité encore en vigueur.

Dans le premier cas, le conflit peut déjà être écarté par le jeu de l'interprétation diplomatique. Il appartient en effet aux états contractants de déterminer d'un commun accord la portée exacte d'une convention. C'est ainsi que des protocoles, accords arrangements interviennent souvent après la conclusion d'un traité pour en préciser le sens ou en régler les modalités d'application, et leur rôle est comparable à celui des décrets d'Administration publique rendus en application d'une loi. De tels arrangements peuvent intervenir également après la promulgation d'une loi pour définir la portée respective des deux textes. Le conflit peut donc être écarté définitivement de cette manière.

Lorsque cette interprétation fait défaut il appartient alors aux tribunaux d'apprécier le conflit, de décider en quelle mesure la loi est opposable au traité, de rechercher les véritables intentions du législateur, en un mot de dire quel est celui des deux textes qui doit recevoir application. « Si les « étrangers allèguent qu'ils sont bénéficiaires de « traités et font valoir les dits traités, les tribunaux « apprécieront » (1). Les tribunaux apprécieront en

1. Déclaration de M. Penancier, Président de la Commission législative du Sénat. *Débat parlementaires*. Sénat J. O. du 9 avril 1927, p. 425.

effet mais leurs décisions pourront-être contradictoires (1).

Dans le second cas, au contraire, et c'est précisément celui qui nous intéresse, le conflit est plus catégorique. On se trouve en présence de textes impératifs qui excluent l'application du traité. Il ne s'agit plus de savoir si l'on peut dégager une interprétation quelconque des deux textes. Le choix n'est pas douteux, ou, plus exactement, le choix n'est pas laissé à l'appréciation des tribunaux : ils devront appliquer la loi et non le traité.

Comment justifier cette solution ?

« La loi, dit M. Ronseray (2), est l'œuvre de nos
« Chambres le traité est l'œuvre du Président de la
« République (seul ou avec l'approbation des Cham-
« bres selon l'objet du traité, art. 8 de la loi du 16
« juillet 1875). La loi est l'œuvre du législatif. S'il

1. Il n'y a pas encore de décision en cette matière : par contre les tribunaux en ont rendu un certain nombre à l'occasion de la loi du 1^{er} avril 1926 dont les dispositions sont également un conflit avec les traités en vigueur.

Sens favorable à l'application du traité :

Trib. de la Seine du 23 déc. 1927, *Gaz. Pal.*, 1928, 1.223.

Trib. de la Seine du 12 déc. 1927, *Gaz. Pal.*, 1928, 1.97.

Trib. de la Seine du 10 fév. 1928, *Gaz. Pal.*, 1928, 2.325.

Trib. de la Seine du 3 juil. 1928, *Gaz. Pal.*, 1928, 2.326.

Contra :

Trib. de Beauvais, 5 mai 1917, *Gaz. Pal.*, 1927, 2.552.

Cour d'Appel de Paris 2 juil. 1928, *Gaz. Pal.*, 1928, 2.323.

Cour d'Appel de Paris, 21 déc. 1928, *Gaz. Pal.*, 1929, 1.391.

2. Ronseray ; *Les étrangers et la propriété commerciale*, thèse Paris 1930, p. 70 et suivantes.

« y a conflit entre la loi et le traité, c'est qu'il y a
« conflit entre l'exécutif et le législatif Trancher
« entre les deux textes c'est trancher entre l'exé-
« cutif et le législatif et la constitution certes n'a
« pas donné au pouvoir judiciaire le pouvoir de le
« faire ». Et l'auteur de conclure à la supériorité
suprême du parlement, parce qu'il est la représen-
tation pure du peuple souverain.

Ce raisonnement pourrait paraître satisfaisant si
les traités étaient exclusivement l'œuvre du pou-
voir exécutif. On va voir qu'il n'en est rien. L'art. 8
de la loi constitutionnelle de 1875 confère bien au
Président de la République le droit de négocier et
de ratifier les traités, mais le même article limite à
certains cas le pouvoir du chef de l'Etat et notam-
ment ne l'autorise pas à conclure valablement les
traités qui doivent engager les finances publiques
(C'est la raison pour laquelle tous les traités de tra-
vail importants doivent être votés par les deux
chambres (1).

Dans ce cas le chef du pouvoir exécutif n'a plus
qualité pour agir seul. Le concours du Parlement
est obligatoire pour donner au traité toute sa valeur.
Cet assentiment des Chambres est non seulement
nécessaire pour faire passer le traité du domaine
du droit international dans celui de la législation

1. Loi du 16 juillet 1875 : Article 8 « Le Président de la Répu-
blique négocie et ratifie les traités »... § 2 : les traités de Paix,
de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat... ne
sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres.

interne, mais encore pour donner au traité considéré comme acte de droit international une valeur quelconque. D'autre part, si le Président de la République possède un pouvoir diplomatique qui lui permet de négocier ou de ratifier seul les traités qui ne sont pas spécialement visés par l'article 8 de la loi de 1875, cela ne veut pas dire qu'il ait également le pouvoir d'introduire ces traités de sa propre autorité, dans la législation interne. Il devra au contraire, dans certains cas, obtenir du Parlement l'autorisation de promulguer le traité (1).

On voit donc combien il est inexact de prétendre que le traité est l'œuvre du pouvoir exécutif et de considérer en conséquence que le conflit entre la

1. En dehors des cas limitatifs de l'art. 8 de la loi de 1875, le Président de la République possède le pouvoir de négocier et de ratifier seul tous les traités. Il est seul qualifié pour agir et la valeur des traités est absolue, « en droit international », dès que le chef de l'Etat les a ratifiés. Néanmoins les Chambres devront être consultées pour que le traité — parfait en droit international — passe dans la législation interne, lorsqu'il aura pour objet des matières législatives rentrant dans la compétence exclusive des Chambres. Au contraire, lorsque l'objet du traité rentrera dans la compétence réglementaire du Président de la République, celui-ci pourra, d'une part, le ratifier valablement en vertu de son pouvoir diplomatique et d'autre part le faire passer, de sa propre autorité, dans la législation interne en vertu de son pouvoir réglementaire.

Ainsi trois situations peuvent se présenter :

1^o Le traité rentre dans l'énumération limitative de l'art. 8 : le concours des Chambres et du Président est nécessaire pour rendre le traité valable tant en droit international qu'en droit interne.

2^o Le traité ne rentre pas dans l'énumération de l'art. 8, mais a pour objet des matières législatives qui relèvent de la compé-

loi et le traité n'est autre qu'un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En réalité, loin d'être en opposition, les deux pouvoirs doivent tous deux intervenir pour donner au traité soit une valeur internationale, soit au moins, dans les cas les plus nombreux, une valeur de droit interne.

Il n'est donc pas utile, pour trancher le conflit, de se placer d'un point de vue constitutionnel.

Il paraît préférable de considérer le traité comme faisant partie de la législation interne du pays au même titre et avec la même autorité que la loi. Les traités sont sujets, il est vrai, à des règles de formation et d'abrogation bien différentes de celles qui régissent les lois proprement dites. Il est néanmoins difficile de ne pas leur accorder une autorité au moins égale à celle des lois puisque — dans les cas le plus importants — ils puisent leur force indiscutable à la même source que les lois : le vote du Parlement. N'est-ce pas pour cette raison que la jurisprudence considère en général que les textes conventionnels ont, en droit interne, forme de loi ?

« Si une convention diplomatique peut faire échec
« à une disposition législative ce n'est qu'à la condi-
« tion, que cette convention ait reçu l'approbation

tence exclusive des Chambres : le Président peut lui conférer, de sa propre autorité, sa valeur internationale, mais un vote du Parlement sera nécessaire pour lui donner force de loi en droit interne.

3° Le traité a pour objet des matières rentrant dans la compétence réglementaire du Chef de l'Etat; le Président a qualité pour donner au traité la double autorité ci-dessus déterminée.

du Parlement ». (Cour de Lyon 30 octobre 1929. *Gaz. Pal.* 1929-2-817).

Dans ces conditions, la supériorité d'une institution sur l'autre n'apparaît pas clairement mais au contraire l'égalité de force des deux sources juridiques. On peut donc conclure, qu'en cas de conflit entre la loi et le traité le texte le plus ancien est abrogé par le plus récent. C'est en ce sens que doit se prononcer le tribunal chargé de résoudre le conflit. Lorsqu'une loi nouvelle renferme des dispositions incompatibles avec les clauses d'un traité, il doit appliquer la loi et non le traité si les dispositions formelles de la loi lui retirent son pouvoir d'interprétation. Lorsque le conflit naît de la conclusion d'un traité — et dans ce cas le conflit sera toujours formel puisque le but d'une convention est précisément de relever certains étrangers de déchéances que la loi a prononcées contre eux — il doit appliquer le traité et non la loi.

Il ne faudrait pas croire en effet que le conflit est toujours provoqué (comme dans le cas qui a été examiné ci-dessus parce qu'il se présentait) par un texte de loi postérieur à un traité ; la situation inverse peut se rencontrer également. Il ne faudrait pas croire non plus que si, dans ce cas, le traité doit être préféré à la loi, c'est parce que la dérogation au texte légal au moyen d'une convention diplomatique a été formellement prévue par le législateur et qu'elle se réalise en définitive par sa volonté clairement exprimée. Telle est en effet la situation habituelle.

Lorsqu'une loi refuse aux étrangers par une clause formelle le bénéfice de son application, il n'est pas rare qu'elle prévoie en même temps la neutralisation éventuelle de la disposition restrictive par la conclusion d'une convention diplomatique. Mais il peut arriver aussi que le conflit soit provoqué par un texte conventionnel en opposition absolue avec une loi antérieure n'ayant pas prévu la conclusion éventuelle d'un accord diplomatique et pourtant dans ce cas, comme dans le précédent, le traité sera préféré à la loi.

Prenons par exemple l'article 3, paragraphe 3, de la loi du 1^{er} avril 1898 sur les Sociétés de Secours mutuels : l'Administration et la direction des sociétés de secours mutuels ne peuvent être confiés qu'à des Français majeurs de l'un ou de l'autre sexe, non déchus de leurs droits ». L'exclusion des étrangers est formelle et la loi ne subordonne pas leur admission éventuelle à la conclusion d'une convention. Et cependant que dit l'article 10 de la convention franco-italienne du 30 septembre 1919 : « Les travailleurs et employeurs résidant en France, qui ont adhéré à une société de secours mutuels française pourront faire partie du Conseil d'Administration sous réserve que le nombre des Administrateurs étrangers ne dépassera pas la moitié moins un du nombre total des membres du conseil ».

Prétend-on que la loi est supérieure au traité. Devant le conflit entre la loi de 1898 et le traité de 1919 il faudra donc conclure à la supériorité de la loi

sur le traité ? Aucun tribunal ne le prétendrait sérieusement.

Ainsi la question ne paraît faire aucun doute en droit interne. En présence de deux textes, opposés, et si l'interprétation diplomatique fait défaut, le juge devra s'efforcer de découvrir la volonté du législateur ou celle des états contractants. En présence de deux textes inconciliables il devra appliquer le texte le plus récent : traité ou loi.

Dans le cas présent, en face de la volonté formelle du législateur, la faculté d'interprétation du tribunal n'existe pas ; il appliquera la loi et non le traité. Il ne peut se demander si les textes en question sont en opposition avec les clauses d'un traité antérieur, si même ils constituent une violation flagrante du traité : la loi s'impose au juge comme s'imposerait à lui une loi inconstitutionnelle.

Si la question est résolue de cette façon en droit interne, elle se pose toujours en droit international, mais dans ce cas, on ne peut pas conclure, comme en droit interne, à l'égalité de force entre la loi et le traité. Ici sans aucun doute, le traité, l'emporte sur la loi. Le traité est supérieur à la loi parce qu'il est l'expression de la volonté de deux états et qu'il crée entre eux un lien de droit. C'est un acte bilatéral qu'aucun des états signataires ne peut modifier de sa propre autorité. Un état ne peut pas plus se dérober à l'application d'un traité régulièrement ratifié, qu'un individu se refuser à l'exécution d'un contrat librement signé. Une convention entre nations

« constitue au même titre qu'un contrat entre particuliers, un engagement réciproque qui doit être respecté de part et d'autre (1). »

Un traité peut donc modifier un texte de loi si l'auteur de ce texte y consent, mais la réciproque n'existe pas ; une loi ne peut modifier ou restreindre les dispositions d'un traité. C'est la conséquence du lien contractuel établi entre les deux états. Le législateur est toujours libre de modifier ou d'abroger un texte qu'il a créé, mais il ne peut pas — par un texte nouveau — porter atteinte aux droits reconnus à un état par un traité antérieur. « Il apparaît donc qu'une loi ne peut en modifier tout d'un coup les effets sans un accord entre les nations intéressées et briser une stabilité reposant sur des traités internationaux faisant la loi des parties et restreindre les effets du contrat primitif (2). »

Et c'est pourquoi la question se pose en droit international : les articles 21 et 37 de la loi de 1928-1930 ne violent-ils pas les traités actuellement en vigueur ? Ce qui revient à dire : les Etats signataires des conventions précitées ne pourront-ils porter la question à une juridiction internationale ?

Cela ne paraît pas douteux.

Prenons, par exemple, le traité franco-italien du 30 septembre 1919. L'article 8 déclare que « l'égalité de traitement » déjà réalisée en matière d'acci-

1. Tribunal de la Seine, 23 décembre 1928. *Gaz. Palais* 1928-1-221.

2. Tribunal de la Seine, 2 juillet 1928. *Gaz. Palais*, 1928-2-329.

dents du travail s'appliquera au développement éventuel de la législation. Et le § 2 du même article ajoute : « Les mêmes principes (d'égalité de « traitement) s'étendront dans des conditions qui « seront précisées par des arrangements spéciaux « à toutes les lois d'assurance sociale contre les « divers risques tels que : invalidité, *chômage*, qui « pourraient être ultérieurement établies ».

Le principe d'assimilation est donc formel. On le rencontre dans les trois traités ci-dessus énoncés. Comment se fait-il que le législateur l'ait, par deux fois, violé ? On ne peut cependant pas l'accuser de manquer de mémoire. Il savait parfaitement que les traités existaient puisque dès le premier article il les a mentionnés et respectés. Comment ne retrouve-t-on pas, sous les articles 24 et 37 la même formule qui s'imposait également : « sous réserve des conventions diplomatiques » ? Les discussions, tant à la Chambre qu'au Sénat, n'offrent aucun éclaircissement : ce manquement aux traités est demeuré sans explication.

Au reste, est-il explicable ?

En abordant la question de l'applicabilité des assurances sociales aux étrangers, le législateur savait que plusieurs traités existaient ; qu'ils proclamaient l'égalité de traitement entre les ressortissants de certains pays et les travailleurs français. Cette égalité devait être intégralement respectée. Tant qu'un traité reste en vigueur les pays signataires sont liés et doivent en exécuter les clauses

fidèlement. Un état moderne ne peut oublier ce principe. S'il veut échapper aux stipulations du traité, une voie, et une seule, lui est ouverte : la dénonciation. Qu'il fasse jouer à son profit la clause de style toujours incluse dans les traités « le présent traité aura une durée d'un an ; il sera renouvelé tacitement, d'année en année, sauf dénonciation ». Mais qu'il ne prenne pas, tant que le traité demeure en vigueur, des dispositions légales qui soient en opposition avec ses stipulations. « Pacta servanda sunt »

Il paraît donc nécessaire de modifier la loi sur ces points particuliers ou tout au moins de prévoir les difficultés que son application, sous sa forme actuelle, ne manquerait pas de soulever, par la conclusion de nouvelles conventions avec les pays intéressés, conventions aux termes desquelles les ressortissants de l'Italie, de la Belgique, de la Pologne, et sans doute aussi du territoire de la Sarre, seraient admis à l'assurance-chômage et à l'assurance facultative comme s'il possédaient la nationalité française.

SECTION III

Nécessité de nouveaux accords

De toutes façons, il est nécessaire que de nouvelles conventions ou tout au moins des arrangements entre les administrations des divers pays

soient conclus pour préciser les modalités d'application de la loi des assurances sociales. Il ne suffit pas de déclarer que la législation du pays de résidence s'applique en principe aux travailleurs étrangers ; d'autres questions se posent encore : Sur quelles bases établira-t-on les pensions de travailleurs étrangers lorsqu'ils auront travaillé alternativement dans les deux pays ? De quelle manière le transfert des rentes et pensions sera-t-il effectué lorsque l'étranger résidera dans son pays d'origine ? En quelle monnaie ? Quels seront les droits des héritiers de l'assuré étranger lorsqu'ils résideront à l'étranger ?

Autant de questions qui appellent une réponse. Or, il faut bien le dire, en l'état actuel des conventions, la loi des assurances sociales n'est pas encore applicable aux étrangers dans son intégralité.

1° L'assuré réside en permanence sur le territoire français après avoir effectué en France la totalité des versements entrant en compte pour l'application de la loi.

Dans ce cas aucune difficulté. L'assuré étranger peut recevoir les prestations de toute nature que la loi lui accorde, dès qu'il remplit les conditions requises. Les prestations et, le cas échéant, l'indemnité égale à 50 % de son salaire lui parviendront en cas de maladie. La pension d'invalidité lui sera servies ainsi que la pension de vieillesse à laquelle il a droit. De leur côté les ayants droit de l'assuré recevront le capital prévu en cas de décès de celui-

ci, et s'ils peuvent invoquer une convention les allocations et fractions de pension imputables sur le Fonds de Majoration et de Solidarité.

2^o *L'assuré ou ses ayants droit résident à l'étranger après avoir effectué en France la totalité des versements comptant pour l'application de la loi ou continuent à résider en France après avoir cotisé alternativement en France et à l'étranger.*

Dans ces deux cas la loi demeure en fait inapplicable aux étrangers, car il est impossible de déterminer l'étendue de leurs droits et d'assurer le transfert des rentes et pensions qui pourraient leur être dues, tant en raison de la diversité des législations en présence qu'en raison de l'absence d'entente entre les administrations des deux pays.

Considérons seulement l'état des législations des trois pays avec lesquels nous avons passé une convention diplomatique.

Belgique. — Ce pays ne possède pas encore de loi générale sur les assurances sociales. Seule l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré a été organisée par la loi du 20 août 1920.

Italie. — Le décret royal du 30 décembre 1923 a institué un régime de retraites en cas d'invalidité et de vieillesse dont les dispositions ne cadrent pas avec celles de la loi française. L'assuré n'a droit à une pension de retraite qu'à l'âge de 65 ans, après avoir effectué le versement de ses cotisations pen-

dant 240 quinzaines. Il a droit à une pension d'invalidité dès que sa capacité de travail se trouve diminuée d'un tiers, mais à condition d'avoir cotisé régulièrement pendant 120 quinzaines.

Pologne. — Le défaut d'unification de la législation polonaise sur les assurances sociales décuple les difficultés (1). L'assurance maladie est régie par la loi du 19 mai 1920 applicable à tout le territoire. Par contre, l'assurance invalidité-vieillesse-décès est inconnue dans l'ancien territoire russe. Cette branche particulière de la prévoyance sociale est régie sur l'ancien territoire prussien par la loi du 22 juin 1889, modifiée en 1911. L'assuré a droit à une pension d'invalidité après avoir cotisé pendant 200 semaines au moins ; à une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans et s'il a cotisé pendant 1200 semaines. Sur le territoire autrichien, l'assurance invalidité-vieillesse-décès ne s'applique qu'aux employés. L'assuré doit avoir cotisé pendant cinq ans pour avoir droit à une pension d'invalidité ; il n'a droit à une pension de retraite qu'à l'âge de 70 ans.

Devant une telle diversité de législation on voit combien il est difficile de déterminer le montant des charges incombant à chaque état. Il est donc indispensable que les administrations des pays intéressés établissent d'un commun accord les titres de pen-

1. Consulter Swiatopolk-Mirski, *La protection légale du travail dans la République Polonaise*. Thèse Paris, 1929.

sion des assurés. Il faut en outre créer des organismes internationaux pour assurer le service régulier des pensions.

Dans ces conditions, il est nécessaire que des arrangements interviennent entre les administrations pour régler le statut particulier des ressortissants de chaque pays. Il faut suivre en cette matière la route tracée par les précédentes conventions. Les articles 1 et 14 de la convention franco-polonaise du 14 octobre 1920 relative à l'assurance et à la prévoyance sociale réglait les difficultés relatives à l'application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes ; les articles 7 et 24 du traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919 et surtout l'arrangement très complet du 22 mai 1924 pris en exécution de cette convention établissaient sur la même matière les droits respectifs des travailleurs des deux pays.

Des arrangements analogues n'ont pas encore été pris pour l'application de la loi de 1928-1930. Il faut qu'ils interviennent avant que les prestations légales relatives à l'assurance invalidité et à l'assurance vieillesse soient devenues exigibles.

La conférence franco-italienne instituée par le traité du 30 septembre 1919 a du reste abordé l'étude de cette question lors de sa dernière réunion : « Il reste à statuer, déclare le procès-verbal » du 12 juin 1930 sur l'application des dispositions « légales réglant la matière dans les deux pays aux » travailleurs ayant été occupés dans l'un et l'autre

« pays (1). Un avant-projet d'arrangement sur la
« base des principes énoncés par le traité de travail
« devra être élaboré avec le concours des orga-
« nismes compétents des deux pays. Cette élaboration
« fera l'objet d'une réunion ultérieure des deux
« délégations qui aura lieu en octobre prochain. »

Mais la conférence ne s'est pas réunie.

1. Et aussi le transfert des fonds aux pensionnés résidant à l'étranger.

APPENDICE

Le régime agricole.

Les dispositions nouvelles de la loi du 30 avril 1930 relatives aux professions agricoles diffèrent en plus d'un point du régime applicable aux autres salariés. Néanmoins les dispositions spéciales aux étrangers trouvent également ici application.

La condition de résidence imposée par la loi concerne les salariés agricoles, comme les salariés des autres professions. De même ils subiront les déchéances diverses que nous avons signalées sous réserve des conventions diplomatiques que nous avons étudiées.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse la double cotisation patronale et ouvrière, fixée à 2 % du salaire de l'ouvrier, est majorée d'une somme égale à 1,60 % du salaire, versée par le fonds de majoration et de solidarité. L'assurance vieillesse est donc calculée sur des versements globaux, égaux à 3,60 % du salaire ainsi que pour les salariés de l'industrie. L'assuré qui ne peut invoquer une convention recevra seulement une pension calculée sur ses versements et ceux de son patron, il ne pourra prétendre au minimum de pension garantie par loi.

L'assurance invalidité, provisoirement à la charge du fonds de majoration et de solidarité, s'appliquera en principe aux travailleurs agricoles, sous les mêmes réserves d'application actuelle que nous avons signalées (voir page 40).

Les majorations pour charges de famille sont également attribuées aux assurés qui peuvent invoquer un traité de réciprocité.

En ce qui concerne les risques de répartition (maladie, maternité, décès), les assurés agricoles sont tenus de s'affilier à une Société de secours mutuels approuvée. Les statuts de la Société peuvent fixer librement le montant des cotisations sans qu'il puisse toutefois être inférieur à 10 francs par mois à la charge, par moitié, de l'employé et du patron. De son côté le fonds de majoration et de solidarité majore le double versement patronal et ouvrier d'une somme de 10 francs par mois. Les étrangers seront encore privés de la contribution de l'Etat en l'absence de traité : les Sociétés de secours mutuels sont donc libres de créer pour eux une catégorie spéciale et de ne leur attribuer que les prestations qui peuvent leur être dues en raison de leurs seuls versements.

DEUXIÈME PARTIE

Les travailleurs étrangers et les dispositions légales d'assistance et de prévoyance sociales

Nous avons examiné, au cours de la première partie, la situation des travailleurs étrangers en face de la loi du 5 avril 1928. Nous avons vu que cette loi ne jouait pas dans tous les cas au profit des étrangers; qu'elle les plaçait parfois hors de son champ d'application. Nous étudierons en conséquence dans cette deuxième partie en quelle mesure les lois d'assistance et de prévoyance sociales peuvent s'appliquer aux étrangers lorsqu'ils se trouvent exclus de la loi des assurances sociales.

CHAPITRE PREMIER

Les ouvriers étrangers et l'assistance médicale gratuite.

A l'exception du risque chômage proprement dit, pour lequel aucune mesure vraiment effective n'est prévue, la loi de 1928-1930 couvre théoriquement le salarié contre les principaux risques qui peuvent l'atteindre. Toutefois la protection contre les risques maladie et invalidité n'est acquise à l'assuré que s'il a versé — en ce qui concerne le risque maladie — 60 cotisations journalières durant le trimestre qui précède sa maladie (ou 240 cotisations au cours de l'année) et, en ce qui concerne le risque invalidité, s'il a régulièrement versé ses cotisations pendant les deux ans qui précèdent son invalidité. Pendant ces deux périodes l'assuré n'est pas couvert par l'assurance.

L'ouvrier étranger qui ne peut invoquer une convention se trouve placé dans une situation plus désavantageuse encore. On sait, en effet, qu'aux délais réglementaires ci-dessus relatés s'ajoute aussi — pour celui qui ne possède pas en France depuis trois mois une résidence réelle et permanente — le

délai de trois mois exigé par la loi avant son immatriculation.

L'assuré de la période transitoire reste ainsi pendant un certain temps hors du champ d'application de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité. S'il devient malade ou invalide au cours de ces périodes il peut simplement bénéficier de l'assistance médicale gratuite ?

En quelle mesure les étrangers sont-ils admis aux secours d'assistance.

L'assistance médicale est régie en France (en laissant de côté les secours aux aliénés) par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et par celle du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

La loi du 15 juillet 1893 déclare que « tout Français » malade privé de ressources reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier (art. 1^{er}, § 1^{er}).

Les femmes en couches sont assimilées à des malades.

La loi du 14 juillet 1905 accorde des secours d'assistance aux vieillards âgés de plus de 70 ans et aux malades atteints d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable.

En principe les étrangers ne peuvent bénéficier d'aucune de ces lois. Ils n'ont droit à rien. Le Con-

seil Supérieur de l'Assistance Publique a simplement autorisé les hôpitaux — parce que cette question intéresse la santé publique — à admettre les étrangers atteints d'affections contagieuses, mais c'est la seule exception. Néanmoins, en cas de maladie ou d'accident grave, le malade sera hospitalisé. Il ne saurait être question de faire en ce cas une application stricte de la loi en laissant sans secours l'étranger gravement atteint.

L'hospitalisation légale des travailleurs étrangers est donc réservée aux malades gravement atteints. Les autres ne sont pas assurés de recevoir les soins nécessaires qui resteront, de toutes façons, à la charge des hospices ou des particuliers qui en auront pris l'initiative si le pays d'origine du malade refuse d'en acquitter les frais.

Telle est la situation des étrangers en face de l'assistance médicale. On voit comme elle est précaire. Sans remonter à l'époque où la charge de l'assistance était assurée par l'Eglise où par conséquent la distribution des secours n'était qu'une application du devoir de charité et parvenait aux indigents quelle que soit leur nationalité ou leur religion, il faut convenir que les lois antérieures étaient plus favorables aux étrangers. La loi du 7 août 1851, par exemple, ne faisait aucune distinction entre l'indigent national et l'indigent étranger. Le seul fait qu'un malade était privé de ressources lui ouvrait un droit aux soins médicaux gratuits.

Les lois de 1893 et de 1905 sont guidées par un principe bien différent : c'est au nom du devoir de solidarité et non plus du devoir de charité que les indigents ont droit aux secours d'assistance. Principe beaucoup plus juste, à la vérité, que le précédent, mais dont l'application a le tort d'engager les finances publiques. Les devoirs de solidarité s'arrêtent donc pour cette raison aux frontières naturelles des états. « La première condition que nous exigeons est la qualité de français : les étrangers sont donc exclus du bénéfice de la loi, du moment que l'assistance est considérée comme un droit ayant sa source dans le devoir de solidarité qui unit tous les enfants de la nation... » Ainsi s'exprime le rapporteur de la loi de 1905 (Documents parlementaires, Chambre des Députés 1903, n° 889).

Le législateur de 1905 semblait redouter l'application même du principe de la réciprocité diplomatique. Le projet primitif la prévoyait, suivant en cela la loi de 1893 : elle fut néanmoins rejetée sur les observations de M. Victor Leydet.

Le législateur ne doutait pas que l'adoption du principe de la réciprocité en cette matière ne fût contraire à l'intérêt national. On sait que de tout temps le nombre des étrangers en France a toujours été supérieur au nombre des Français à l'étranger. En prenant à sa charge les secours d'assistance aux étrangers l'Etat français ne risquait-il pas de voir augmenter la population étran-

gère dans des proportions inquiétantes tant pour les finances publiques que pour le maintien de l'ordre ?

Ces raisons se comprendraient à l'heure actuelle s'il s'agissait des étrangers en général. Il ne faudrait pas que la bienveillance des lois françaises eût pour résultat de faire de notre sol le « rendez-vous préféré des mendiants et des vagabonds du monde entier ». (Weiss, *Traité de Droit International privé*, t. II, p. 149). Mais ce qui était vrai en 1893 ne l'est plus aujourd'hui. L'immense majorité des étrangers séjournant en France sont des travailleurs et, de plus, des travailleurs dont nous avons souhaité et favorisé l'expatriement. La France n'aurait pu sans eux relever les ruines de la guerre. Dans ces conditions on ne pouvait songer à leur appliquer, en cas de maladie, le droit commun ; leur refuser les secours médicaux dont ils pouvaient avoir besoin. Ils ont désormais satisfaction. Les travailleurs étrangers sont aujourd'hui placés sur le pied d'égalité avec les nationaux en vertu de conventions internationales et à leur défaut en raison des clauses particulières des contrats de travail.

Conventions d'assistance.

Les conventions d'assistances conclues avec les étrangers et actuellement en vigueur sont au nombre de cinq :

La convention franco-italienne du 30 septembre 1919 (1).

La convention franco-polonaise du 14 octobre 1920 (2) ;

La convention franco-belge du 30 novembre 1921 (3) ;

La convention franco-luxembourgeoise du 4 janvier 1923 (4) ;

La convention franco-sarroise du 29 janvier 1928 (5) ;

A l'exception de quelques détails sans importance ces conventions contiennent exactement les mêmes clauses.

Assistance médicale gratuite. — Le texte des articles qui règlent cette question est conçu en des termes très larges de façon qu'aucun doute ne subsiste sur l'extension de la loi de 1893 aux étrangers qui peuvent l'invoquer, c'est-à-dire ceux qui « soit par suite de maladie physique ou mentale, de grossesse ou d'accouchement, soit pour toute autre raison, ont besoin de secours ».

Les droits de l'étranger ainsi fixés ne comportent pas d'exception. Toutefois, afin de limiter ses charges l'Etat français s'est réservé la faculté de demander

1. Promulguée par décret du 25 mai 1921 (*J. O.* du 29 mai).

2. Promulguée par décret du 31 mars 1923 (*J. O.* du 5 avril).

3. Promulguée par décret du 21 décembre 1923 (*J. O.* du 27 décembre).

4. Promulguée par décret du 28 août 1924 (*J. O.* du 31 août).

5. Promulguée par décret du 9 février 1928 (*J. O.* du 12 février).

dans certains cas à l'état dont l'étranger est originaire le remboursement des frais d'assistance.

Lorsque les travailleurs étranger assistés justifieront d'une résidence continue en France de cinq ans ou davantage, l'Etat Français devra supporter en totalité la charge de l'assistance. La résidence est du reste réputée continue si, pendant la dite période de cinq ans, l'assisté « a séjourné dans le pays au moins cinq mois consécutifs chaque année » Le point de départ du délai de cinq ans est fixé d'après la carte d'identité du travailleur ou son inscription au registre d'immatriculation. En ce qui concerne les enfants mineurs de seize ans, le droit au remboursement est déterminé par les conditions de résidence remplies par leurs parents, tuteurs ou la personne qui en ont la charge.

Ces dispositions se comprennent aisément. Qu'on le veuille ou non on considère encore aujourd'hui le devoir de solidarité sur lequel s'appuie le droit au secours comme essentiellement national. A ce titre l'étranger qui s'expatrie s'en écarte progressivement. Il est donc juste qu'il acquière, par convention, dans son pays d'élection les droits qu'il risque de perdre dans son pays d'origine.

Au contraire, dans le cas où l'assisté ne résiderait pas en France depuis cinq ans, il ne serait pas juste que notre pays supportât en totalité les frais d'assistance, quelle que soit la durée des secours. L'Etat français a donc limité ses obligations à 45 jours d'assistance sauf en ce qui concerne les

polonais pour lesquels un délai de 60 jours a été prévu (1).

Passé ces délais les soins seront toujours accordés à l'étranger mais l'Etat français aura la faculté de demander au pays d'origine de l'assisté le remboursement des frais du traitement. De son côté si l'assisté est transportable, l'état d'origine pourra en demander le rapatriement (2).

Divers accords ont été passés en exécution des traités d'assistance pour en préciser les modalités d'application, notamment en ce qui concerne le délai de 45 et 60 jours pendant lequel l'assisté est soigné aux frais de l'Etat français.

En général le préfet du département dans lequel l'assistance est procurée doit adresser l'avis d'hospitalisation au consul intéressé qui doit lui délivrer immédiatement un accusé de réception. La date de celui-ci fixe le point de départ du délai de 45 jours.

Lorsque l'étranger cesse d'être assisté, le Préfet compétent doit le faire savoir au consul. Dans le cas contraire si l'on présume que les soins d'assistance dépasseront la période de 45 jours fixée par les conventions, le préfet doit en aviser le consul dix

1. L'Etat français supportera encore les frais d'assistance quelle qu'en soit la durée lorsque l'assisté, bien que ne résidant pas sur le territoire depuis cinq ans, sera atteint d'une maladie aiguë ou déclarée telle par le médecin.

2. En ce cas les lieux de remise des assistés sont : Dunkerque pour la Pologne ; Metz et Sarreguemines pour le territoire de la Sarre ; Modane et Vintimille pour l'Italie ; Tournai pour la Belgique.

jours au moins (15 jours pour les polonais) avant l'expiration du délai.

Les délais prévus sont très largement établis. Il faut en effet une maladie assez grave pour justifier des soins pendant plus de 45 jours. Et comme les étrangers qui viennent travailler en France sont généralement des hommes dans la force de l'âge, qu'ils ont au surplus subi une visite sanitaire à leur entrée en France, il ne faut pas s'étonner que les remboursements effectués par les états étrangers au titre de l'assistance soient à peu près dérisoires. En 1925 « le seul pays auquel en vertu des traités de réciprocité l'Assistance publique a pu réclamer quelque chose c'est la Pologne. Et savez-vous ce qu'elle a pu lui réclamer ? 774 francs qui d'ailleurs ne sont pas encore réglés ». (Déclaration du Sénateur Morizet, Sénat, Débats parlementaires, 1927, tome I, page 298).

Assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

— Les règles suivies en cette matière sont identiques aux précédentes mais les délais en sont différents. Les assistés de cette catégorie reçoivent sans limitation de durée les soins nécessaires à leur état s'ils résident en France depuis quinze ans au moins avant leur hospitalisation. Dans le cas contraire leur état d'origine devra prendre à sa charge les soins d'assistance à l'expiration d'une période de 60 jours, à moins qu'il ne préfère demander au Gouvernement français le rapatriement de son ressor-

tissant. Les attributions des préfets en cette matière sont exactement les mêmes que celles qui ont été ci dessus décrites.

Le délai de résidence est réduit à cinq ans lorsqu'il s'agit d'une invalidité provenant de maladies professionnelles dont la liste est établie d'accord avec les puissances signataires et qui comprend généralement :

1^o Les maladies dues à l'intoxication saturnine et notamment les coliques de plomb, le rhumatisme saturnin, les anémies et paralysies saturnines, l'encéphalopathie, la néphrite, la goutte, l'amaurose, l'artério-sclérose saturnines ; les cirrhoses du foie, les tremblements, la cachexie saturnins.

2^o Les maladies dues à l'intoxication mercurielle et notamment la stomatite, les tremblements, les troubles nutritifs, la cachexie et la paralysie mercurielles.

Les ressortissants des cinq nations avec lesquelles nous sommes liés par une convention d'assistance et qui sont soumis à un régime de faveur ne forment pas la majorité des immigrants. D'autres nations (Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Espagne, Portugal, Autriche, Hongrie, Suisse, Pays-Bas, etc...) nous envoient chaque année d'importants contingents d'immigrants qui sont légalement exclus de l'assistance gratuite en cas d'indigence. Il n'était pas possible de faire venir en France les travailleurs de ces pays sans leur accorder des avantages équivalents à ceux qu'ils auraient obtenus en vertu d'une con-

vention. Ce qu'une convention n'avait point créé l'initiative privée le réalisa.

Clauses particulièrement des contrats de travail.

— La convention tchécoslovaque du 30 mars 1920 ne prévoyait aucune disposition d'assistance. Afin d'éviter les difficultés qui n'auraient pas manqué de se produire si les travailleurs de ce pays n'avaient eu droit à aucun secours en cas de maladie, les employeurs ont été forcés d'introduire dans les contrats de travail des clauses particulières qui fournissent aux Tchécoslovaques des avantages analogues à ceux qu'une convention leur aurait fait obtenir.

Aux termes de ces clauses l'employeur doit assurer au salarié atteint d'une maladie entraînant une incapacité de travail supérieure à quatre jours le logement, l'alimentation, les soins médicaux et pharmaceutiques pendant une durée de huit semaines. En compensation de ce supplément de charges l'employeur est autorisé à opérer sur le salaire de l'ouvrier étranger une certaine retenue dont le maximum peut atteindre 2 % du salaire.

Cette disposition particulière reste propre au travailleur étranger. Elle ne peut lui nuire. Par conséquent si l'employeur ne voulant pas être son propre assureur s'est adressé à une compagnie qui assure aux ouvriers malades le service des secours médicaux, quelle que soit la durée de la maladie, l'étranger bénéficiera naturellement de cet avantage même au

delà du délai de huit semaines prévu par le contrat. De même il ne devra subir aucune retenue sur son salaire dans les établissements où ces prestations spéciales sont assurées gratuitement aux travailleurs français.

Les clauses particulières du contrat de travail tchécoslovaque ont été insérées par la suite dans les autres contrats-types en sorte que la majeure partie des étrangers — qu'ils puissent ou non invoquer une convention — sont également assurés de recevoir les soins nécessaires en cas de maladie pendant la période transitoire. Toutefois, les clauses des contrats-types ont dû subir des modifications depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1928-1930.

Plusieurs difficultés se présentaient.

Si la loi faisait obtenir à l'assuré des avantages plus étendus que ceux auxquels il pouvait prétendre par contrat (par exemple la durée des prestations-maladie fixée à huit semaines par le contrat atteignait six mois sous l'empire de la loi) elle se montrait parfois moins généreuse par exemple en exigeant de l'assuré le remboursement d'une partie des frais de traitement alors que bien souvent le contrat-type stipulait que les soins seraient dus au travailleur sans aucune retenue sur son salaire.

D'autre part, pendant la période transitoire où le patron doit verser en vertu de la loi une cotisation égale à celle du salarié alors que les prestations légales ne sont pas encore exigibles, les clauses du contrat relatives à l'assistance-maladie devaient-elles

être maintenues, forçant ainsi le patron qui, par hypothèse, assurerait gratuitement ses employés, à effectuer deux fois le versement de ses cotisations en vertu de la loi et aux termes du contrat ? En un mot le patron pouvait-il se croire dégagé de ses obligations contractuelles en satisfaisant aux prescriptions légales ?

Enfin l'ouvrier étranger auquel une convention avait accordé l'égalité de salaire avec les nationaux sans lui procurer également le bénéfice de l'assistance médicale gratuite et qui ne bénéficiait de ces prestations qu'en subissant une retenue de 2 % sur son salaire pouvait penser non sans raison que cette égalité était rompue puisque son patron lui retenait sur son salaire, non pas seulement 4 % comme aux assurés français, mais 6 %.

Quelles dispositions devaient recevoir application, la loi ou le contrat ?

L'administration a estimé que les obligations contractuelles du patron devaient être considérées comme remplies dès que les prestations prévues par la loi des assurances sociales devenaient accessibles aux assurés étrangers. Les clauses particulières des contrats deviennent donc caduques par suite de l'entrée en vigueur effective de la loi, mais jusqu'à ce moment elles doivent recevoir leur pleine et entière exécution.

En conséquence, on a dû modifier les contrats-types. La formule suivante, que l'on trouve dans le récent modèle de contrat industriel hongrois peut-

être considérée comme définitive : « Ces dispositions
« ont uniquement pour but de garantir contre la
« maladie les ouvriers faisant l'objet de la présente
« demande pendant la période transitoire précé-
« dant l'application de la loi sur les Assurances
« sociales et seront automatiquement abrogées dès
« la mise en vigueur de cette loi, qui assure les soins
« médicaux et pharmaceutiques, les frais d'hospi-
« talisation ainsi qu'une indemnité journalière égale
« au demi-salaire aux travailleurs français et étran-
« gers en cas de maladie.

« L'établissement employeur devra toutefois con-
« tinuer à assurer les prestations prévues au para-
« graphe 1 du présent article aux travailleurs fai-
« sant l'objet de la présente demande jusqu'à ce que
« ceux-ci aient rempli les conditions de cotisation
« nécessaires pour pouvoir bénéficier des presta-
« tions en nature et en argent garanties par la loi
« précitée ».

Appréciation d'ensemble. — Les conventions actuellement en vigueur étendent aux sujets des états signataires les bénéfices des lois de 1893 et de 1905 à concurrence de 45 jours (60 jours pour les polonais) ou plus exactement les étrangers de ces pays possèdent exactement les mêmes droits que les Français mais ne demeurent — du moins théoriquement — à la charge du Gouvernement français que pendant une durée déterminée.

Les contrats de travail procurent aux étrangers

qui ne peuvent invoquer une convention des avantages analogues pendant une durée de huit semaines. Ce système d'assistance est infiniment préférable puisqu'il n'engage pas les finances de l'Etat. Mais il ne résout pas entièrement la question ; il en remet l'échéance à huit semaines. A l'expiration de cette période l'étranger n'aura plus droit aux secours d'assistance : il devra être rapatrié si son état le permet.

On voit que la législation française sur l'assistance médicale et l'assistance aux vieillards est somme toute très favorable aux étrangers. Conventions et contrats les mettent pratiquement sur le pied d'égalité avec les nationaux (1). Quant aux étrangers qui ne sont couverts par aucune de ces dispositions, la loi vient encore à leur secours en cas de maladie grave. Sous le titre « subventions aux établissements hospitaliers pour soins donnés à

1. Les conventions qui doivent entrer prochainement en vigueur se montrent encore plus favorables aux travailleurs étrangers. La convention franco-espagnole (articles 14 et 16), la convention franco-yougoslave (articles 13 et 15) et la convention franco-roumaine (articles 13 et 15), stipulent l'égalité absolue entre les ressortissants des deux pays. Elles déclarent en outre que les frais d'assistance engagés par l'état de résidence, en vertu des articles précédents, ne donneront lieu à aucun remboursement de la part du pays d'origine. Toutefois si l'état de résidence estime qu'aucune raison d'humanité tirée notamment de la situation de famille de l'intéressé ne fait obstacle à un rapatriement, il pourra mettre le pays d'origine en demeure de rapatrier à ses frais son ressortissant lorsqu'il aura été constaté par un certificat médical émanant d'un médecin désigné par des services d'assistance, soit qu'il est atteint d'une maladie ou infirmité incurable, soit qu'il est traité depuis plus d'un an pour aliénation mentale et dans l'un ou l'autre cas qu'il est transportable.

des étrangers ne pouvant bénéficier d'un traité d'assistance réciproque » un article du budget comporte chaque année une ouverture de crédit toujours de plus en plus élevée ; elle était de 500.000 francs en 1925, elle est passée par paliers successifs à 2.000.000 en 1927, à 4.000.000 depuis 1929.

CHAPITRE II

Les travailleurs étrangers et l'assistance chômage.

Le chômage atteint, plus que tout autre, le salarié qui vit exclusivement de son travail. Le manque de travail involontaire rend sa situation précaire. Il faut que la société lui vienne en aide.

Les devoirs de solidarité s'imposent à l'heure présente avec force telle qu'on ne laisserait pas impunément sans secours les travailleurs réduits au chômage. Du reste, indemniser le salarié en état de chômage involontaire apparaît aujourd'hui non seulement comme un devoir d'humanité, mais aussi comme une conséquence nécessaire du droit au travail : le chômeur a droit à une indemnité pour perte de travail comme le travailleur à une juste rémunération de son activité.

Une autre raison — économique — milite également en faveur de la nécessité des secours de chômage. L'argent remis aux chômeurs, destiné par nature à la consommation, viendra augmenter le pouvoir d'achat de la masse. Il réagira ainsi indirectement sur la production et tiendra par conséquent

à réduire, dans une certaine mesure, les causes du chômage.

Les états modernes ont compris depuis longtemps l'intérêt de cette question. Sous des formes diverses ils luttent contre le chômage : tous inscrivent à leur budget des sommes, souvent énormes, destinées à venir en aide aux chômeurs. Ils n'ont pas voulu que le soin de trouver une solution à cette question si importante fût laissé à la seule initiative privée ; ils ont également compris que ses ressources ne suffiraient pas à la tâche. C'est pourquoi ils ont tous adopté une politique de lutte contre le chômage reposant soit sur le principe de l'assistance, soit sur le principe de l'assurance.

La France, et avec elle plusieurs pays que le chômage n'atteint pas trop brutalement, a adopté une législation basée sur le principe de l'assistance subventionnée. C'est la forme la plus simple de la lutte contre le chômage, et la plus ancienne. Jadis elle était laissée entièrement aux initiatives privées. Aujourd'hui, malgré la participation des grands services de l'Etat, elle apparaît encore à l'égard du travailleur, insuffisante, humiliante et provisoire. De plus elle ne constitue pas, à proprement parler, un véritable système de lutte contre le chômage. On doit donc souhaiter qu'elle soit bientôt remplacée par l'assurance-chômage.

Avant d'aborder la situation particulière du travailleur étranger en face de la législation française, il convient d'examiner succinctement divers sys-

tèmes d'assurance-chômage que certains pays ont introduits dans leur législation.

L'assurance-chômage repose sur le principe de la reconnaissance d'un risque nouveau : le risque-chômage. Tout le monde est d'accord sur le principe mais point du tout sur les moyens qu'il faudrait mettre en œuvre pour l'appliquer. L'assurance sera-t-elle privée ou étatique ? obligatoire ou facultative ? libre ou subsidée ? Autant de questions auxquelles les trois principaux systèmes d'assurance-chômage actuellement pratiqués n'ont pas donné une réponse satisfaisante.

Selon un premier système, le chômage est considéré comme un risque industriel dont l'assurance doit rester à la charge du patron. Il doit la comprendre dans ses frais généraux d'exploitation, et son bénéfice ne devient légitime qu'à partir du moment où les réserves qu'il doit constituer sont suffisantes pour faire face aux charges de l'assurance.

Ce système est beaucoup trop dur pour le patron. Aucune compagnie d'assurances à primes fixes ne consentira à le couvrir contre un risque pareil et ses charges se trouveront augmentées dans des proportions incalculables. Il est de plus imparfait et l'on peut se demander comment le patron — au cas où il n'aurait pas eu le temps de constituer des réserves suffisantes — pourra faire face à ses obligations au moment de la réalisation du risque, c'est-à-dire au moment précis où par le chômage, il subira lui-même un préjudice ?

Néanmoins ce système a reçu application en Suisse de 1918 à 1924 et fonctionne encore en Russie dont l'art. 178 du code de travail déclare « les primes d'assurance sont versées par les entreprises, établissements exploitations ou par les personnes qui emploient le travail loué, sans droit d'imposer l'assuré ou de retenir les primes sur le salaire » (1).

Selon une autre conception on considère le risque-chômage comme essentiellement professionnel ; il doit, en conséquence, demeurer à la charge de l'ouvrier. Fardeau beaucoup trop lourd au salaridé pris isolément. Ce système ne peut être pratiqué que par les syndicats ouvriers. Il devient alors de l'assurance mutuelle et la forme syndicale de l'assurance ainsi réalisée lui fait obligatoirement rechercher un but bien différent de celui qui est ici envisagé : les membres du syndicat recevront des subsides qu'elle que soit la cause du chômage : manque véritable de travail ou désaccord entre le travailleur et le patron.

Une autre théorie voit dans le chômage non seulement un risque industriel et professionnel, mais encore un risque social intéressant l'économie générale du pays. Il appartient donc à l'Etat d'en supporter la charge conjointement avec le patron et l'ouvrier.

1. La grande industrie et la majeure partie de l'industrie moyenne étant actuellement nationalisée en Russie, les primes versées par les entreprises constituent en fait une contribution de l'Etat.

Ce dernier système est appliqué dans un grand nombre de pays. C'est vers cette conception de l'assurance que l'évolution des législations semble se diriger (1).

La France ne pratique donc pas l'assurance-chômage. Notre pays ne paraît pas pressé de s'engager dans cette voie. L'obscurité qui entoure encore cette question et l'imperfection des solutions préconisées ne poussent pas le législateur français à prendre nettement position dans le problème. Du reste le nombre de chômeurs en France n'est pas inquiétant du moins jusqu'à ces dernières années ; une tentative d'assurance-chômage si modeste fût-elle, grèverait encore un budget trop chargé. Tout nous engage donc à rester inactifs ; c'est la raison pour laquelle le projet d'assurance-chômage (2) déposé à la Chambre des Députés par M. Mouret le 8 mai 1923 a peu de chances de venir prochainement en discussion.

Et cependant le chômage pourrait prendre en France une forme particulièrement brutale s'il survenait une crise de chômage violente et imprévue. Par respect des contrats passés avec des étrangers, certains patrons pourraient se trouver dans l'obligation, en cas de réduction de leur personnel,

1. Il existe encore d'autres systèmes : assurance supportée conjointement par les employeurs et les pouvoirs publics ; par les travailleurs et les pouvoirs publics (Belgique, Suisse, depuis 1924) ; par les travailleurs et les employeurs (Italie depuis 1923).

2. Analogue au système anglais : contribution tripartite de l'Etat, des employeurs, des salariés.

de congédier d'abord leurs ouvriers français. Ceux-ci ne comprendraient pas que le travail fût réservé aux étrangers munis d'un contrat « en cours » alors qu'eux-mêmes seraient sans travail ; et cela risquerait d'amener des troubles sérieux.

L'assistance-chômage en France.

Il existe deux formes d'assistance-chômage ; l'assistance par le travail et l'attribution aux chômeurs de secours de chômage.

L'assistance par le travail est assurée par les bureaux gratuits de placement organisés par les départements et les municipalités. Les caisses de secours aux chômeurs doivent aussi effectuer le placement gratuit des travailleurs pour avoir droit aux subventions budgétaires.

Parmi les moyens utilisés dans la lutte contre le chômage, dans le cadre de l'assistance par le travail, il faut signaler une pratique particulièrement heureuse du ministère du Travail. Sur les instructions du ministre, les préfets, qui ont la charge d'assurer par voie d'affiches la publication des adjudications de travaux publics, doivent porter à sa connaissance toutes les adjudications de travaux dont l'importance dépasse 100.000 francs. Le ministre communique ces renseignements à l'office central du travail qui les rassemble et les adresse aux offices départementaux pour les faire parvenir

aux intéressés. Les chômeurs, ainsi avertis, sont en mesure de faire leurs offres de services aux employeurs qui leur sont désignés.

C'est une excellente mesure qui, malheureusement, demeure lettre morte pour les travailleurs étrangers. En vertu du fameux décret du 10 août 1899, il est interdit aux entrepreneurs de travaux publics d'employer des ouvriers étrangers au-dessus d'une certaine proportion, fixée par l'administration préfectorale selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés. Cette défense est absolue en ce qui concerne les travaux publics exécutés pour le compte de l'Etat. En ce qui concerne les travaux publics exécutés pour le compte des départements et des communes, les adjudicataires de travaux ne sont pas liés par la même obligation, mais il ne dépend que du préfet de la leur imposer.

Il est évident que l'assistance par le travail est un palliatif insuffisant en face d'une crise de chômage importante et qu'il faut, en ce cas, avoir recours à l'assistance-chômage proprement dite. Celle-ci est aujourd'hui réalisée par les soins des caisses de chômage et des fonds départementaux et municipaux de chômage qui bénéficient, sous certaines conditions, des subventions de l'Etat.

Les caisses de chômage.

Le décret du 9 septembre 1905 (1) détermine les conditions auxquelles devront satisfaire les caisses de chômage pour avoir droit aux subventions de l'Etat. Il faudrait reproduire ici le décret tout entier. Disons seulement, en renvoyant à sa lecture, que les caisses doivent réunir un certain nombre d'adhérents (2), un nombre plus élevé si les membres n'appartiennent pas à la même profession ; que les statuts doivent être communiqués au ministère du Travail (ainsi que les modifications qui y seraient apportées) et recevoir son approbation ; qu'ils doivent indiquer le montant des cotisations, le taux et la durée des indemnités de chômage ; celle qui est due au membre s'il vient à quitter la caisse ; ils doivent interdire aux adhérents d'appartenir simultanément à deux caisses etc... etc...

Les subventions de l'Etat, réparties sur deux semestres, sont fixées chaque année par la loi de finances sur la proposition de la Commission des

1. Rendu en exécution de la loi de finances du 22 avril 1905, et modifié par de nombreux décrets, notamment ceux des 28 décembre 1926, 15 février 1927 et 7 février 1928.

2. 50 au moins, et encore les caisses groupant plus de 50 et moins de 100 adhérents n'ont-elles droit aux subventions que si elles sont également subventionnées par le département ou la commune.

caisses de chômage. Elles sont en principes calculées sur le montant des indemnités versées par les caisses elles-mêmes. Le taux de cette participation, qui a subi de nombreuses variations, est différent selon que les subventions s'adressent aux caisses locales de chômage ou aux caisses divisées en sections (ou caisses fédérales) c'est-à-dire celles qui groupent au moins 1000 adhérents et s'étendent sur trois départements (1). Dans le premier cas les subventions sont égales à 33 % et dans le second cas à 40 % du montant des indemnités versées par les caisses. Cependant le taux des subventions n'est pas calculé sur le montant intégral des sommes ainsi versées. Afin de ne pas grever infiniment le budget de sommes indéterminées, il a été nécessaire de limiter le taux de participation de l'Etat, tant en raison du montant qu'en raison de la durée des secours attribués par les caisses ; quel que soit donc le chiffre des indemnités qu'elles ont effectivement versées, les subventions de l'Etat seront calculées au maximum sur la somme de 8 francs ; de plus elles ne seront exigibles que pendant une durée maxima de 120 jours.

Le tableau ci-contre montrera l'importance des subventions accordées aux caisses de chômage de 1925 à 1928.

1. L'Etat cherche ainsi à favoriser la création de caisses fédérales parce qu'elles sont plus capables, en raison de leur importance, de lutter contre le chômage partiel.

	Nombre des Chômeurs	Journées de chômage indemnisées	Indemnités versées par les caisses	Indemnités entrant dans le calcul des subventions	Montant des subventions	Taux des subventions
1925 :						
Caisse fédérales	5.847	122.793	492.725	452.120	135.639	30 %
Caisse locales	6.654	68.934	309.224	250.528	50.160	20 %
Caisse subventionnées pendant un semestre seulement	421	8.696	31.650	25.877	5.831	—
	<u>12.922</u>	<u>200.423</u>	<u>833.599</u>	<u>728.525</u>	<u>191.630</u>	
1926 :						
Caisse fédérales	6.839	156.763	711.549	636.120	190.842	30 %
Caisse locales	9.658	134.121	550.649	504.737	100.994	20 %
Caisse subventionnées pendant un semestre seulement	1.012	13.314	45.828	43.970	8.899	—
	<u>17.509</u>	<u>304.198</u>	<u>1.308.026</u>	<u>1.184.827</u>	<u>300.735</u>	
1927 :						
Caisse fédérales	5.624	156.556	653.811	587.980	176.398	30 %
Caisse locales	16.400	264.092	1.217.815	1.148.753	303.983	20 %
Caisse subventionnées pendant un semestre seulement	7.683	159.332	724.261	619.968	180.534	—
	<u>29.707</u>	<u>579.980</u>	<u>2.595.887</u>	<u>2.356.701</u>	<u>660.915</u>	
1928 :						
Caisse fédérales	6.138	133.153	655.750	634.755	253.878	40 %
Caisse locales	6.426	132.293	707.869	661.749	218.969	33 %
Caisse subventionnées pendant un semestre seulement	1.883	19.561	63.745	55.492	17.808	—
	<u>14.447</u>	<u>285.007</u>	<u>1.427.364</u>	<u>1.351.996</u>	<u>490.655</u>	

Devant de tels avantages il n'est pas étonnant de voir le nombre des caisses de chômage s'augmenter d'année en année. Le tableau suivant indique leur progression presque constante depuis 1920.

	Nombre de caisses	Nombre d'adhérents
1920	44	56.861
1921	72	93.130
1922	64	91.000
1923	82	106.631
1924	85	125.749
1925	85	119.805
1926	93	151.808
1927	123	181.050
1928	120	176.292

Le tableau ci-dessus mentionne seulement le nombre des chômeurs secourus et celui des caisses subventionnées. En réalité il existait en 1928 206 caisses de chômage, qui n'ont pas reçu de subventions pour des raisons diverses, soit qu'elles n'aient pas eu de chômeurs à secourir, soit qu'elles aient fonctionné de leurs propres forces, soit qu'elles n'aient pas réalisé les conditions nécessaires pour l'obtention des subventions.

Fonds de chômage départementaux et municipaux.

Ces organismes sont créés librement par les départements et les communes. La loi ne leur en fait aucune obligation. Par contre, ils ne participeront

aux subventions du fonds national de chômage (1) que s'ils satisfont à certaines conditions, déterminées par de nombreux décrets et notamment par celui du 28 décembre 1926 (2). La population de la commune ou du groupe de communes pour lesquelles le fonds de chômage est créé ne doit pas être inférieure à 5.000 habitants. Les règlements des Fonds et les modifications qu'ils subissent doivent être approuvés par le ministère du travail. Les chômeurs ne peuvent être admis aux secours que s'ils justifient de l'exercice d'une profession, pendant un certain temps, avant la mise en chômage. Ils doivent justifier d'une résidence de six mois au moins dans la commune, etc., etc...

Lorsque ces conditions sont remplies, les fonds de chômage sont admis à faire valoir leurs droits aux subventions budgétaires. En principe, comme pour les caisses de chômage, les subventions sont acquises aux fonds au prorata de leurs propres versements. Néanmoins, afin d'équilibrer les dépenses de l'Etat, la loi a pris soin de limiter ses obligations en déclarant que les subventions budgétaires ne

1. Le Fonds National de chômage a été organisé par le décret du 19 avril 1918 (lui-même plusieurs fois modifié) qui a abrogé les décrets des 24 novembre 1914 et 9 janvier 1915. Législation de guerre. Le chômage résultait alors du manque de charbon et de matières premières. L'Etat subventionna les caisses de chômage départementales facultatives, constituées par les employeurs, pour indemniser les chômeurs. Cette cause de chômage essentiellement temporaire disparut avec la guerre, mais le Fonds National de chômage fut maintenu.

2. *Bulletin du ministère du travail* 1926, 2^e partie p. 143.

seraient pas calculées sur la totalité des versements effectués par les fonds, mais seulement à concurrence des sommes suivantes : 4 fr.50 par jour pour le chômeur ; 3 francs pour les personnes de plus de 16 ans à sa charge et comme lui sans travail ; 2 francs pour les personnes de moins de 16 ans à sa charge et pour son conjoint. De plus la subvention sera calculée sur une somme globale maxima de 12 francs.

Si l'Etat diminue de cette façon ses dépenses, il se réserve la faculté de les augmenter en élevant le taux de sa participation selon les circonstances. Jadis fixé à 20 %, aujourd'hui à 50 %, il s'éleva parfois à 60 % et même à 75 % (en 1926).

Les dépenses prévues au budget sont douées de la même élasticité. Elles peuvent être majorées en cours d'année. C'est ainsi que pour l'année 1928 la loi de finances avait prévu une somme de 2.500.000 fr. qui se montra nettement insuffisante ; la loi du 22 juillet 1928 ouvrit donc au Fonds National de chômage un nouveau crédit de 7.000 000 de francs.

Tel est donc, sommairement exposé, le fonctionnement de l'assistance-chômage en France. Dans quelle mesure les travailleurs étrangers seront ils admis à en bénéficier ?

En ce qui concerne l'assistance par le travail, les offices de travail sont entièrement libres d'effectuer le placement des travailleurs étrangers ou de refuser de le pratiquer. La loi est muette sur la question et les circulaires ministérielle leur laissent à cet égard

la plus grande liberté ; elles leur signalent simplement l'existence de conventions de travail, donnant à certains étrangers des droits à l'assistance égaux à ceux des nationaux.

Les offices agissent donc comme bon leur semble. Il est certain qu'ils ne peuvent pas se refuser systématiquement au placement des travailleurs étrangers qui ne peuvent invoquer un traité d'égalité, parce qu'ils sont tenus de fournir aux employeurs les spécialistes qui leur sont nécessaires et dont le recrutement parmi les Français peut être insuffisant (1). Mais il va sans dire que les bureaux de placement n'hésiteront pas à désigner à l'ouvrier étranger un lieu de travail éloigné (la région où sévit plus particulièrement la crise), ou même à le faire rapatrier.

En ce qui concerne l'assistance par l'allocation de secours, la situation de travailleur étranger est beaucoup moins déterminée. Les décrets ne contiennent aucune disposition sur la matière. Dans le silence de la loi, les caisses et les fonds de chômage sont en droit d'insérer dans leurs statuts des clauses particulières excluant les étrangers des secours de chômage. Les circulaires ministérielles (2) se bornent à rappeler

1. La circulaire ministérielle du 27 décembre 1926 recommande aux offices de travail de « fournir aux employeurs des travailleurs ayant les aptitudes requises pour l'emploi offert et, à défaut de Français remplissant ces conditions, de ne pas négliger les ressources qu'ils pourraient trouver parmi les étrangers »

2. Notamment celle du 1^{er} février 1927.

aux préfets qu'au cas où les étrangers sont admis par les règlements aux secours de chômage ils doivent non seulement être en règle avec les formalités d'admission au travail en France mais aussi réaliser les conditions requises pour avoir droit aux allocations, c'est-à-dire justifier de leur qualité de salarié, de la perte de leur emploi et surtout de la durée de résidence dans la commune exigée par les statuts des caisses et des règlements des fonds. Cette dernière condition doit écarter dans bien des cas les étrangers du bénéfice de secours. On sait que la loi a fixé la résidenec à six mois au minimum ; souvent les statuts exigent une durée supérieure : peu d'étrangers satisfont à cette condition.

Les travailleurs étrangers participeront donc aux secours de chômage en vertu de dispositions favorables des statuts ou règlements. Lorsque les fonds de chômage contiennent des mesures xénophobes, les étrangers qui ne peuvent invoquer un traité de réciprocité n'ont droit à aucune allocation. S'il s'agit de caisses dont les statuts reproduisent des dispositions analogues il ont droit seulement à des secours calculés sur leurs propres versements.

D'autre part la loi n'interdit pas aux étrangers de fonder entre eux des caisses de chômage, et comme les textes ne contiennent à ce sujet aucune disposition prohibitive, ces caisses recevront les subventions budgétaires ainsi que les caisses françaises.

De même les sociétés de secours mutuels dont les

statuts accordent accessoirement à leurs membres des secours de chômage sont considérées comme caisses de chômage et ont droit, à ce titre, aux subventions de l'Etat. Elles ne pourront refuser à leurs adhérents étrangers le bénéfice de ces subventions, car l'article 26, § 4, de la loi du 1^{er} avril 1898, qui règle leurs conditions d'attribution, écarte les étrangers des bonifications budgétaires destinées « à la majoration des retraites » et non aux secours de chômage.

On voit que la situation des travailleurs étrangers en face de chômage est fort imprécise. C'est pourquoi les principaux pays d'immigration ont cherché à obtenir par des accords particuliers (1) une amélioration du statut juridique de leurs ressortissants. Tel est le cas des belges, des italiens, des Polonais, des Roumains et des Autrichiens, qui se trouvent dans une situation privilégiée.

Les textes qui règlent la matière sont respectivement :

l'article 7 du traité de travail franco-belge du 24 décembre 1924 ;

l'article 11 du traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919 ;

1. Lors de la première convention franco-italienne du 15 avril 1904, la question des secours de chômage avait déjà été envisagée. Malheureusement la discussion devait nécessairement demeurer théorique en raison de l'absence totale de dispositions législatives sur la matière, à cette époque, dans les deux pays. On dut simplement convenir que les ressortissants des deux pays ne seraient pas exclus des avantages que les lois accorderaient ultérieurement aux nationaux.

l'article 5 de la convention d'assistance franco-polonaise du 14 octobre 1920, dont les textes sont libellés de la même façon :

« Les subventions aux caisses mutuelles de secours
« contre le chômage, les secours des fonds publics
« de chômage et des institutions publiques d'assis-
« tance par le travail seront attribués dans chacun
« des états contractants aux ressortissants de l'autre
« état ».

l'article 11 du traité de travail franco-roumain du 28 janvier 1930 ;

l'article 12 du traité de travail franco-autrichien du 27 mai 1930.

tous deux ainsi conçus :

« Dans le cas où les travailleurs de l'un des deux
« états régulièrement admis à séjourner dans l'autre
« état se trouveraient en chômage, ils devront
« s'adresser au service public de placement le plus
« voisin de leur résidence. Ces travailleurs béné-
« ficeront des avantages consentis par les institu-
« tions d'assurance ou en cas de chômage, dans les
« mêmes conditions que les ressortissants de l'état
« de résidence ».

En vertu de ces textes, les ressortissants de ces cinq nations ont droit, à l'égal des Français, aux secours attribués aux chômeurs (1). Désormais les

1. Les conventions franco-roumaine et franco-autrichienne n'ont pas encore été ratifiées par le gouvernement français. Elles ne sont donc pas actuellement en vigueur, néanmoins l'échange des ratifications doit intervenir très prochainement.

mesures de défaveur inscrites dans les statuts des caisses ne prévaudront plus contre les étrangers. Ils auront droit aux subventions de l'Etat comme aux allocations statutaires provenant de leurs versements ; malgré les dispositions hostiles des règlements départementaux et municipaux ils pourront également profiter des subventions du fonds national de chômage. Ils recevront donc tous les secours — en espèces ou en nature — que peuvent toucher les Français, comme il auront droit, en toutes circonstances, à l'assistance par le travail. Dorénavant on ne pourra plus leur opposer des circulaires aussi discourtoises que celle-ci, émanant de l'Office départemental de la Haute-Garonne pour le placement des travailleurs « L'Office ne fait pas le placement des travailleurs étrangers » (1).

* * *

Situation des travailleurs tchécoslovaques.

Les immigrants tchécoslovaques bénéficient-ils de l'égalité de traitement avec les Français ? L'article 3 de la convention du 20 mars 1920 (2) est conçue en des termes si larges qu'il semblerait que les secours de chômage de la législation française dus-sent leur être accordés. Sous la rubrique « Egalité

1. 1^{re} semaine de février 1921, cité par Piganiol p. 147.

2. Promulguée par décret du 12 janvier 1931. *J. O.* du 14 janvier 1931.

de traitement » il stipule que les travailleurs immigrés « jouiront de la protection accordée aux travailleurs par la législation intérieure des Hautes parties contractantes ainsi que de la protection que les parties contractantes pourraient leur assurer « en vertu de conventions spécialement conclues « soit entre elles soit avec d'autres puissances ».

Les secours de chômage font-ils partie de la protection accordée aux travailleurs par la législation intérieure ou de la protection qui pourrait leur être accordée en vertu de conventions conclues avec d'autres puissances ?

« La question est douteuse en ce qui concerne les Tchécoslovaques qui sont d'ailleurs en nombre relativement minime » déclare la circulaire du 1^e février 1927.

La question ne paraît pas douteuse. Les Tchécoslovaques n'ont pas droit aux secours de chômage.

Il n'est pas d'usage, en effet, dans des conventions de ce genre de régler en un seul article toutes questions relatives à une législation aussi vaste. Un pareil sujet demande des précisions. Cela est si vrai que malgré la présence de la même formule dans la convention franco-polonaise du 30 septembre 1919 (article 3), les Polonais n'ont droit à l'assistance chômage qu'en vertu d'une disposition expresse de la convention du 14 octobre 1920. Du reste la convention franco-tchécoslovaque elle-même fournit sur certains points les précisions nécessaires. L'article premier stipule l'égalité du

salaire pour un travail égal : l'article 3 § 2 régle la question de la réparation des accidents du travail ; celle du payement des rentes et des pensions : il n'est pas question du chômage. Il n'en est pas question non plus dans le contrat type dressé pour les immigrants tchécoslovaques en application de la convention du 20 mars 1920. Et cela est d'autant plus frappant que les conventions passées avec l'Italie et la Belgique, qui encadrent chronologiquement la convention franco-tchécoslovaque ne comportent pas une pareille lacune.

Il est étrange que les négociateurs tchécoslovaques n'aient pas suivi sur ce point leurs devanciers car le nombre d'immigrants de ce pays était assez élevé à l'époque de la signature de la convention pour que cette importante question fût prise en considération.

Projets de conventions entre la France et la Roumanie, les Pays-Bas, la Yougoslavie et l'Espagne.

Des négociations sont actuellement en cours et doivent aboutir prochainement à la conclusion de conventions de travail et d'assistance entre la France et ces quatre pays.

L'article 6 de la convention franco-néerlandaise stipulera que les sujets de chacune des parties jouiront sur le territoire de l'autre de « tout ce qui concerne les allocations accordées selon les

« lois ou décrets concernant l'assurance chômage ».

Les articles 11 de la convention franco-yougoslave et 13 de la convention franco-espagnole reproduiront exactement la formule employée par la convention franco-roumaine.

Quant aux travailleurs portugais ils tireront leurs droits de l'article deux de la convention en préparation qui déclare que les émigrants « jouiront de la protection accordée aux travailleurs par la législation intérieure civile et sociale. »

Dans un avenir assez rapproché, les ressortissants de ces quatre pays échapperont donc à l'application du droit commun. Cela est surtout souhaitable pour les travailleurs espagnols pour lesquels on ne peut invoquer — comme le dit la circulaire précitée — le peu d'importance de l'apport de main-d'œuvre.

Dans quelle mesure les charges des états seront-elles majorées par suite de l'attribution, aux travailleurs étrangers, des secours de chômage ?

Si l'augmentation des charges budgétaires se réalisait en fonction de la générosité des législations les pays d'émigration auraient fait, semble-t-il, un marché désavantageux. La loi belge a adopté un régime semblable au nôtre (1). Par contre la loi

1. Comme la nôtre, la loi belge prévoit, au moyen d'un fonds national de crise le versement de subventions à des caisses de chômage. Toutefois la loi belge se montre plus dure que la loi française en ce qui concerne les conditions d'admission aux caisses.

tchécoslovaques accorde aux chômeurs des subventions budgétaires qui vont jusqu'à 100 % des indemnités distribuées par les caisses ; les ouvriers tchécoslovaques peuvent ainsi toucher 60 % de leur salaire. Il en est de même pour les salariés espagnols. Quant aux néerlandais l'indemnité chômage qui leur est octroyée peut aller jusqu'à 70 % de leur salaire.

Mais en réalité l'état français supportera principalement les charges de chômage parce que — cela va sans dire — le nombre des étrangers en France est bien supérieur au nombre des Français à l'étranger. Le tableau ci-dessous établi sur des chiffres afférents à l'année 1927 soulignera cette différence.

Français à l'étranger (1)		Etrangers en France	
Belgique	52.400	Belges....	155.034
Pologne	850	Polonais	166.615
Tchécoslovaquie ...	450	Tchécoslovaquie ..	19.147
Roumanie	2.300	Roumains	»
Italie	6.500	Italiens	307.046
Espagne	20.000	Espagnols	101.154
Portugal	700	Portugais	21.570
		Allemands	28.574

Lorsque nous passons une convention avec un pays nous n'avons donc pas le souci primordial d'établir une égalité parfaite dans la réciprocité des prestations. Nous savons fort bien que les charges financières qui résulteront de l'accord seront beau-

1. Ces chiffres comprennent *tous* les Français à l'étranger au contraire les chiffres indiqués pour les étrangers portent uniquement sur les travailleurs.

coup plus lourdes pour nous que pour les autres états (cela est encore plus certain en matière d'assistance médicale); nous recherchons seulement une main d'œuvre stable dont nous avons besoin et à laquelle nous devons offrir les conditions de travail et de sécurité applicables aux travailleurs français.

CHAPITRE III

Les étrangers et les Sociétés de Secours Mutuels.

C'est, en France, la loi du 1^{er} avril 1898 qui a organisé les Sociétés de Secours Mutuels. Ces sociétés sont des associations de prévoyance qui « se proposent d'atteindre un ou plusieurs des buts suivants : assurer à leurs membres participants et à leur famille des secours en cas de maladie, blessure ou infirmité, leur constituer des pensions de retraites, contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès, ou d'accidents, pourvoir aux frais de funérailles et allouer des secours aux ascendants, aux veufs, veuves ou orphelins des Membres participants décédés ».

Bien que l'intérêt de ces sociétés ait été diminué, en tant qu'institutions de prévoyance sociale, par des lois postérieures sur les accidents de travail, sur les retraites ouvrières et paysannes et surtout par la loi récente sur les assurances sociales, la loi de 1898 n'a pas été abrogée. Elle s'applique encore aux tra-

vailleurs français ou étrangers qui se trouvent en dehors du cadre des assurances sociales.

Les étrangers peuvent donc adhérer aux Sociétés de secours mutuels constituées dans les formes de la loi de 1898, mais la Direction et l'Administration de ces sociétés est exclusivement réservée aux Français « l'administration et la direction des sociétés de secours mutuels ne peuvent être confiées qu'à des Français majeurs, de l'un ou de l'autre sexe, non déchus de leurs droits civils et civiques (article 3, § 3).

Au contraire les étrangers qui n'ont pas voulu adhérer à une société française, sont libres d'en constituer une entre eux dans le cadre de la loi du 1^{er} avril 1898. Dans ce cas — par exception, dit le paragraphe 4 de l'article 3 — la société pourra choisir ses administrateurs parmi ses membres (1).

Cette distinction se justifie aisément. Une société de secours mutuels constituée entre étrangers, ne peut exister qu'en vertu d'un arrêté ministériel toujours révocable » (art. 3, § 4). Il n'y a donc aucun

1. Il faut cependant remarquer que les Sociétés de secours mutuels constituées entre étrangers, ne peuvent pas être approuvées, ou, *à fortiori*, déclarées d'utilité publique ; elles sont obligatoirement des sociétés libres et ne reçoivent donc pas de subventions budgétaires.

Bien que la loi du 15 août 1923 ait accordé aux sociétés de secours « libres » des droits nouveaux intéressants : (possibilité de recevoir des dons mobiliers et immobiliers, possibilité de construire, acquérir et posséder des immeubles jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ de leur avoir, les étrangers ont encore un grand intérêt à adhérer à une société française approuvée, pour avoir droit aux subventions de l'Etat.

inconvenient à laisser entre les mains des étrangers la gestion d'une Société de secours mutuels. Au contraire une société française dont les statuts ont été approuvés, ne peut être dissoute (hors le cas, différent, de dissolution volontaire) que par décision de Justice et pour deux cas bien déterminés (1). C'est la raison pour laquelle la loi de 1898 en a réservé l'administration aux Français seuls.

Nous verrons cependant que cette interdiction peut être levée au profit des ressortissants de certains pays étrangers avec lesquels nous sommes liés par une convention.

Les retraites servies aux adhérents sont constituées soit sur fonds commun (2), soit par livret individuel.

Les pensions de retraites constituées par livret individuel sont le fruit de versements qui proviennent.

1^o De la cotisation annuelle du sociétaire (ou de la partie de la cotisation unique du sociétaire prélevée en vue de ce service).

2^o des versements effectués par la société (arré-

1. Si une société est détournée de son but de société des secours mutuels et si, trois mois après un avertissement donné par arrêté du préfet du département, cette société persiste à ne pas se conformer aux prescriptions de la présente loi ou aux dispositions de ses statuts.

2. Le fonds commun forme pour ainsi dire le patrimoine de la société. Il est constitué par les cotisations des membres honoraires, les dons et les legs, des subventions de l'Etat. Ces fonds sociaux appartiennent à la société et sont inaliénables entre ses mains : les membres n'en ont que l'usufruit.

rages annuels du fonds commun inaliénable, s'il en existe un).

3^o des subventions accordées par l'Etat.

Cette dernière source de revenus ne peut entrer en ligne de compte pour l'établissement de la pension de retraite des étrangers. Ils ne peuvent bénéficier des subventions de l'Etat qu'au cas où « leur pays d'origine aura garanti par traité des avantages équivalents à nos nationaux » article 26, § 4.

Les pensions constituées sur fonds commun sont au contraire acquises, en principe, au travailleur étranger. Elles sont servies par la société par prélèvements sur les arrérages de son patrimoine inaliénable. L'assuré ne doit effectuer aucun versement spécial. Pour bénéficier de ces pensions, les membres participants doivent être âgés d'au moins 50 ans, avoir acquitté la cotisation sociale pendant 5 ans au moins.

Néanmoins une condition particulière est exigée du travailleur étranger. « Les pensions allouées sur fond commun — déclare l'article 26, § 5 — ne pourront être servies aux étrangers que dans le cas où ils résideront en territoire français. » Nous avons déjà rencontré la même déchéance prononcée contre l'étranger à l'occasion des lois du 9 avril 1898, 5 avril 1910, 5 avril 1928, elle reflète la crainte perpétuelle du législateur français : voir l'argent français s'expatrier : être dépensé, sans profit pour nous hors de France (1). Les étrangers se trouvent ainsi

1. Le même argument sera repris inlassablement à chaque dis-

exclus de la loi du 1^{er} avril 1898, en ce qui concerne la direction et l'administration de sociétés et l'attribution des subventions budgétaires.

Régime spécial des travailleurs italiens et polonais.

La situation défavorable des travailleurs étrangers en face des Sociétés de secours mutuels devait forcément attirer l'attention des pays particulièrement exportateurs de main-d'œuvre. Le traité franco-italien du 30 septembre 1919 et la convention franco-polonaise du 14 octobre 1920 ont établi, à peu près, l'égalité de traitement sur ce point entre les ressortissants de ces deux pays et nos nationaux. Ils ont modifié au profit des premiers les dispositions de la loi du 1^{er} avril 1898 sur la nomination des étrangers aux conseils d'administration des sociétés françaises de secours mutuels, et sur l'étendue de leurs droits en ce qui concerne les allocations de l'Etat et les pensions servies sur fonds commun.

Participation aux Conseils d'administration des Sociétés de secours mutuels.

L'admission des étrangers à la direction des sociétés de secours mutuels dont ils font partie

cussion du Parlement sur cette question. M. Lebrun s'effrayait en 1910 qu'un seul bureau de poste du midi ait délivré pour l'Italie 38.000 mandats représentant 2.800.000 francs (séance du 25 fév. 1910 Députés).

avait été envisagée lors de la discussion de la loi de 1898. A la séance du 2 mars 1896, M. l'abbé Lemire, avait demandé que les étrangers faisant partie d'une Société de secours mutuels pussent être représentés dans le Conseil d'Administration au cas où leur pays d'origine accorderait des avantages semblables aux nationaux française. Cet amendement « basé sur le principe de la réciprocité nationale » fut repoussé le 9 mars 1896 (Cf. D. P. 1899-4 30). Les travailleurs italiens et polonais échappent cependant à la règle. Les deux traités de 1919 et 1920, stipulent en effet, en termes identiques que les ressortissants de ces deux pays « résidant en France qui ont adhéré à une société de secours mutuels française, pourront « faire partie du Conseil d'administration » (1). Néanmoins l'égalité n'est pas encore absolue sur ce point. Afin que les Sociétés françaises ne risquent pas d'être placées sous la direction totale d'étrangers, les mêmes articles stipulent formellement « que le « nombre des administrateurs étrangers ne dépasse pas la moitié moins un du nombre total des « membres du Conseil » (2).

1. Article 1^{er}, § 1, du traité franco-italien. Article 4, § 1 du traité franco polonais.

2. La rédaction primitive du traité n'admettait les étrangers dans le Conseil d'administration que dans la proportion d'un tiers.

Droits des étrangers aux subventions de l'Etat et aux pensions constituées sur fonds commun.

Lors de la discussion de la loi les droits des étrangers aux subventions de l'Etat, en vue de la retraite par livret individuel devaient être « identiques à « ceux que les pays étrangers auront consentis à « nos nationaux » (1). Comme il a été dit plus haut la loi exigea la conclusion d'un traité. Cette question est aujourd'hui réglée au bénéfice des italiens et des polonais par les paragraphes 2 des articles 10 et 4 des traités. Les ressortissants de ces deux pays « résidant en France qui ont adhéré à une société « de secours mutuels, approuvée ou reconnue « d'utilité publique, bénéficieront des subventions « allouées par l'Etat en vue de la retraite par livret « individuel et auront droit aux pensions constituées « sur fonds commun ».

Aux termes de ces conventions les italiens et les polonais seront donc admis à l'administration des Sociétés françaises de secours mutuels sous la seule réserve que la majorité des membres du conseil devra toujours restée entre les mains des adhérents français. Ils pourront, en outre, profiter des subventions budgétaires afférentes aux pensions de

1. Rapport de M. Courtins 1897.

retraite constituées par livret individuel. Enfin les pensions de retraite constituées au fonds commun leur seront servies même dans le cas où ils cesseraient de résider sur le territoire français.

Appendix B

Instructions to the Compiler and the User

The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code.

The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code.

The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code. The system is designed to be used as a tool for the compiler and the user. The compiler is responsible for the compilation of the source code into machine code. The user is responsible for the execution of the machine code.

solidarité (alimenté par une contribution tripartite des patrons des ouvriers et de l'Etat respectivement fixée aujourd'hui (1) à 3,50 % du salaire, pour les deux premiers, à 4,50 % pour l'Etat) destiné notamment à majorer les pensions des assurés et à servir des pensions aux veuves et aux orphelins des ouvriers décédés en cours d'acquisition de pension.

Examinons d'abord l'organisation actuelle des caisses de secours de retraites. Nous étudierons ensuite la situation des travailleurs étrangers en face du droit commun et les modifications apportées à leurs droits par les conventions internationales.

Dès la loi de 1894, l'affiliation à l'organisation générale de la caisse des retraites et de la caisse de secours est obligatoire pour les ouvriers mineurs. La loi du 30 avril 1920 assimile les ouvriers ardoisiers aux ouvriers mineurs et celle du 28 décembre 1923 étend aux ouvriers des industries annexes le bénéfice de la loi de 1894.

Le risque maladie est couvert par les caisses de secours. Les risques invalidités, vieillesse et décès sont assurés par la caisse autonome.

a) *Risque maladie.* — Les ouvriers mineurs et assimilés sont obligatoirement affiliés à une caisse de secours créée conformément à la loi du 29 juin 1894 (modifiée par la loi du 21 mars 1930). La caisse

1. Loi du 16 avril 1929.

est alimentée par des versements patronaux et ouvriers égaux, tous deux, à 2 % du salaire de l'ouvrier, ainsi que par les subventions budgétaires.

Les statuts des Sociétés de secours mutuels déterminent la nature et la quotité des secours et des soins que rendent nécessaires les maladies ou infirmités de leurs adhérents.

b) *Risque invalidité.* — L'ouvrier mineur atteint d'une incapacité de travail a droit à une pension d'invalidité.

Pour en bénéficier il doit remplir les conditions suivantes :

1^o Avoir été occupé pendant dix ans au moins dans une exploitation minière ou ardoisière ;

2^o Avoir effectué au moins 500 jours de travail au cours des deux années qui ont précédé la maladie ;

3^o Avoir reçu des soins d'une Société de secours mutuels pendant six mois et être atteint d'une incapacité de travail au moins égale à 66 %.

Le mineur invalide a droit à des allocations mensuelles de 300 francs pendant cinq ans (1). A l'expiration de cette période de cinq années il aura droit à une pension d'invalidité de 3.600 francs par an, supportée en totalité par la caisse autonome.

c) *Risque vieillesse.* — L'assuré a droit à l'âge

1. Ces allocations sont versées par l'intermédiaire de la caisse de secours à laquelle est affilié le mineur. Toutefois la caisse autonome remboursera à la caisse de secours, sur chaque allocation, une somme de 230 francs.

de 55 ans à une pension de retraite dont le montant varie selon le nombre d'années de services qu'il a accomplies.

S'il a accompli moins de quinze ans de service, il a droit seulement à une pension de retraite correspondant aux versements portés à son compte. Les versements correspondent depuis le 1^{er} janvier 1930 à 2,50 % de ses versements s'il a moins de trente ans et 4 % s'il a dépassé cet âge.

S'il a accompli entre 15 et 29 années de service, la rente est majorée d'une somme suffisante pour que les pensions atteignent les chiffres suivants :

Après 15 ans	1.500 fr.
Après 16 ans	1.632 fr.
Après 17 ans	1.768 fr.
Après 18 ans	1.908 fr.
Après 19 ans	2.052 fr.
Après 20 ans	2.200 fr.
Après 21 ans	2.396 fr.
Après 22 ans	2.596 fr.
Après 23 ans	2.808 fr.
Après 24 ans	3.024 fr.
Après 25 ans	3.252 fr.
Après 26 ans	3.536 fr.
Après 27 ans	3.836 fr.
Après 28 ans	4.144 fr.
Après 29 ans	4.470 fr.

Après trente ans de service les pensions de retraites atteignent 5000 francs et sont majorées d'une somme de 60 francs par année de service supplémentaire accomplie par le mineur avant l'âge de 55 ans.

A ces pensions s'ajoute une allocation viagère de 300 francs servie par l'Etat à tout assuré présent à

la mine à 55 ans et ayant accompli 30 ans de service.

d) *Risque décès*. — En cas de décès de l'assuré, la veuve a droit à diverses allocations qui varient selon qu'elle est âgée de plus ou de moins de 55 ans, selon que le *de cujus* était ou non pensionné. Les orphelins reçoivent également des allocations dont le chiffre varie en raison du nombre d'enfants, de leur âge et de la durée des services effectués par le *de cujus*.

Outre les allocations, les veuves et les orphelins ont droit à des pensions.

Les orphelins de moins de douze ans à une pension mensuelle de trente francs (60 francs s'ils sont ou deviennent orphelins de père et de mère). La pension est prolongée jusqu'à 14 ans si l'orphelin continue à fréquenter régulièrement l'école.

La veuve âgée de plus de 55 ans (dans le cas contraire elle aurait droit seulement aux allocations de décès ci-dessus mentionnées) a droit à une pension égale à la moitié de celle qu'aurait pu avoir son mari

Situation des mineurs étrangers

a) En ce qui concerne les prestations légales :
« Les mineurs étrangers travaillant en France sont
« soumis au même régime que les mineurs de natio-
« nalité française. Toutefois, ils ne peuvent bénéfi-
« cier des allocations et majorations soit de l'Etat,

« soit de la caisse autonome, que si des traités avec
« leurs pays d'origine garantissent à nos nationaux
« des avantages équivalents » (loi du 25 février 1914,
article 1^{er}, § 3).

Les travailleurs étrangers sont donc soumis, sous réserve des traités de réciprocité, à un régime d'exception.

Les droits des étrangers aux prestations dues aux assurés en cas de maladie sont identiques à ceux des ouvriers français. Au contraire en face des risques invalidité, vieillesse et décès leurs droits se trouvent sensiblement diminués.

On a vu que la loi garantissait sous certaines conditions au mineur devenu invalide, une rente annuelle de 3600 francs. En vue de l'attribution de cette pension on procède à la liquidation de l'assurance vieillesse de l'invalide et le produit de la liquidation est porté à un compte individuel d'assurance-invalidité ouvert au nom de l'intéressé. Si la somme ainsi produite n'est pas suffisante pour assurer à l'invalide la pension de 3600 francs à laquelle il a droit, le fonds spécial de majoration de la caisse supporte la différence. Le mineur étranger invalide ne profitera pas de cette majoration de pension : sa pension d'invalidité sera uniquement établie en raison de la somme produite par la liquidation de sa pension de vieillesse.

On a vu d'autre part que les pensions de vieillesse des assurés ayant effectué de 15 à 29 années de services étaient majorées d'une somme suffisante

pour que la dite pension ne soit pas inférieure à un certain taux déterminé par la loi. L'assuré étranger n'a pas droit à ces majorations, ni cela va sans dire, aux allocations de l'Etat : sa pension de retraite sera calculée uniquement en raison des versements portés à son compte.

Enfin les allocations et majorations de pensions attribuées aux veuves et orphelins de l'assuré décédé ne seront pas accordées aux ayants droit de l'assuré étranger.

b) En ce qui concerne l'Administration des caisses de secours et des caisses de retraites :

En cette matière les droits de l'étranger sont inexistants. Il ne peut participer à l'élection des membres du Conseil d'Administration d'une Société de secours mutuels (loi de 1894, article 11) ; il ne peut être élu ou désigné au Conseil d'Administration de la Caisse autonome (loi de 1914, article 3, § 4).

La règle est absolue. Les conventions de réciprocité ne relèvent même pas les étrangers de cette déchéance, l'Administration désire que la direction des caisses reste entre les mains des Français.

c) *Les délégués mineurs.* — Les délégués mineurs, élus pour trois ans, ont pour mission de visiter les travaux souterrains des mines ; ils doivent se rendre compte des conditions de travail des ouvriers, signaler les infractions aux lois du travail et notamment celles qui concernent le repos hebdomadaire et l'âge des travailleurs.

Ces importantes attributions ne peuvent être confiées qu'à des Français mineurs ou anciens mineurs, âgés de 25 ans et jouissant de leurs droits civils. La règle, comme dans le cas précédent, ne comporte pas d'exception.

L'exclusion des étrangers des fonctions d'administrateurs et de délégués mineurs se justifie par l'importance même de l'élément étranger dans les mines. Si les étrangers pouvaient accéder aux fonctions d'administrateurs de caisses, la majorité au conseil leur appartiendrait dans bien des cas. Dans les mines de Bruay, par exemple, les travailleurs étrangers représentent aujourd'hui 51 % du personnel, dans celles d'Ostricourt 65 %.

Situation particulière des mineurs italiens, belges et polonais.

a) Pensions de vieillesse, d'invalidité et droits des héritiers.

Les droits des mineurs italiens, belges et polonais, sont réglés respectivement par l'arrangement franco-italien du 22 mai 1924 (1), la convention franco-belge du 21 mai 1927 (2) (abrogeant la précédente du 14 février 1921) et la nouvelle convention franco-polonaise du 14 octobre 1920 (3).

1. Pris en exécution du traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919.

2. Promulguée le 2 mai 1930.

3. Une nouvelle convention franco-polonaise signée le 21 décembre 1929 est actuellement en cours de ratification. Elle

Aux termes de ces accords les ressortissants de ces pays bénéficient des avantages des lois françaises sur les retraites des ouvriers mineurs. Néanmoins l'étendue de leurs droits varie selon qu'ils ont accompli en France, ou dans les deux pays, les services entrant en compte pour la retraite.

Dans le premier cas, lorsque l'étranger a été occupé pendant 15 ans au moins dans les exploitations françaises, il bénéficie des pensions de vieillesse constituées à son nom, tant à la caisse autonome des mineurs, qu'à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse et reçoit en outre de la Caisse autonome les majorations de pensions prévues par la loi. S'il a effectué de 15 à 29 ans de services, il a droit aux allocations budgétaires. Il bénéficie également dans les mêmes conditions que les Français des majorations de pensions d'invalidité de même que ses ayants droit, en cas de décès, reçoivent les allocations prévues par la loi.

Lorsque l'étranger a accompli tant en France qu'à l'étranger les années de services comptant pour l'établissement des pensions il y a lieu de déterminer la part contributive de chacun des Etats. Pour cela la pension est calculée en raison du nombre total des années de services accomplis dans les deux Etats. Elle est ensuite réduite dans chacun

ne modifie du reste pas les droits des ouvriers polonais en France, elle a pour but de régler le statut des Français en Pologne en face des diverses législations en usage dans les anciens territoires russe, allemand, autrichien.

des Etats au prorata des années de services réellement accomplies dans les deux pays. On agit de même pour le calcul des bonifications à la charge des deux Etats. Chacun d'eux établira pour ordre le montant de la bonification à laquelle l'assuré aurait droit, à son tarif, sous sa propre loi, pour le temps total des années de services. Les bonifications subissent ensuite des réductions proportionnelles au nombre d'années de versements effectués dans chacun des Etats.

Les droits de l'assuré sont donc égaux aux parts de pensions et de majorations de pensions incombant à chaque Etat.

En ce qui concerne les pensions d'invalidité, l'allocation mensuelle prévue par la loi cessera d'être servie à l'assuré résidant hors du territoire s'il ne se soumet pas tous les 6 mois à la visite d'un médecin de sa résidence désigné par la Société de secours à laquelle il était affilié. La caisse peut également, si elle le juge utile, faire procéder par un médecin de son choix, à la visite des titulaires de pensions d'invalidité au lieu de leur résidence.

b) *Payement des arrérages.* — Le payement des arrérages est effectué dans la monnaie du pays d'émission du titre.

Pour le payement des pensions dues aux bénéficiaires résidant hors du territoire, la Caisse autonome se libère au moyen de mandats internationaux, adressés directement aux intéressés ou à leur

mandataire. La caisse peut également effectuer le payement des pensions par l'intermédiaire de la caisse postale d'Epargne Polonaise, de la caisse nationale italienne des assurances sociales, et des caisses régionales belges.

CONCLUSION

« Attendu que la non-adoption par une nation
« quelconque d'un régime de travail réellement
« humain fait obstacle aux efforts des autres nations
« désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans
« leurs propres pays. »

Ainsi s'exprime le traité de Versailles dans sa treizième partie consacrée à l'organisation internationale du travail. Les pays victorieux proclament que la Paix universelle ne peut être établie que sur la base de la Justice sociale.

La France souscrit de grand cœur à ces principes nouveaux capables d'assurer la Paix dont elle a un si grand besoin : elle est prête à collaborer de toutes ses forces à l'œuvre bienfaisante du Bureau International du Travail. Dès 1919, elle montre l'exemple. Elle ouvre l'ère des conventions internationales, en 1919 avec le Pologne et l'Italie, en 1921 avec la Tchécoslovaquie, en 1924 avec la Belgique.

Et ce ne sont plus des conventions de réciprocité spéciales seulement aux accidents du travail. Ce sont de vastes traités qui englobent toutes les

questions intéressant les émigrants ; protection générale du travail, accidents du travail, chômage, secours mutuels, assistance...

Puis la question s'internationalise encore. La conférence générale des représentants des Etats membres de S. D. N. s'efforce d'élargir le champ d'application de la législation du travail au moyen de conventions internationales. Elle proclame le principe de l'égalité de traitement économique et social des travailleurs, quelle que soit leur nationalité.

Loin d'ignorer cette évolution des lois du travail dans le sens de l'assimilation des étrangers et des nationaux la France semble donc la comprendre, la trouver salulaire et vouloir la seconder.

Et voilà que la loi du 5 avril 1928, le monument législatif le plus important que nous ayons édifié depuis la guerre marque un violent mouvement de régression.

A une époque où la tendance générale est évidemment d'assimiler entièrement le travailleur étranger, au travailleur national pour l'application des lois du travail et de la prévoyance, à une époque où l'on peut déplorer que l'Assemblée de Genève, lorsqu'elle dispose sur la loi de huit heures sur l'assistance, sur les assurances sociales, n'ait pas reçu le pouvoir de conférer à ses résolutions un caractère obligatoire, à une époque où il n'est pas permis de considérer que l'Assurance du travailleur soit une faculté pour les Pouvoirs publics, nous

voyons le législateur attribuer au seul fait de la nationalité étrangère, des effets de déchéance.

C'est peut-être oublier un peu trop tôt que, le principe posé de la nécessité de l'assurance, il faut bien convenir que celle-ci sera l'obligatoire complément du salaire. Et comment expliquer que l'on en puisse priver le travailleur étranger à qui cependant personne n'oserait contester l'essentiel besoin de toucher son salaire ?

Quel que soit, en effet, le caractère juridique que l'on puisse donner à l'ensemble des lois de prévoyance et surtout d'assurance sociale, il est incontestable qu'elles postulent la nécessité, pour le travailleur, des garanties dont elles le font bénéficier. En quoi elles sont surtout des lois d'humanité et l'on peut donc se demander ce qui permettrait alors au législateur d'en priver certaines catégories de salariés, ressuscitant ainsi une conception périmée dont son œuvre elle-même nous donne la preuve qu'il voulait la faire disparaître.

Ce qui peut nous permettre de penser qu'il s'engageait ainsi dans la voie de l'arbitraire, c'est qu'il aboutit à l'injustice. Nous n'en voudrions pour exemple que le cas de ce travailleur étranger à qui, pendant trois mois, l'Etat fera subir des réductions de salaire sans lui assurer en retour la moindre contre-partie d'assurance.

Il est vrai que la convention, comme nous l'avons dit, complète ici l'œuvre du législateur, mais l'accès de l'étranger aux lois de prévoyance sera toujours

fonction des besoins de l'Etat et si à l'égard d'un pays quelconque, ces besoins ne se font pas sentir, il n'existera aucune raison pour qu'un traité vienne en faveur des ressortissants de ce pays jouer un jour ce rôle d'extension.

Tout en regrettant que de telles bornes soient *inévitavelmente* assignées à la perfection d'une loi de prévoyance, il n'en faut pas moins déplorer que notre pays ait cru jusqu'ici n'user de ce moyen diplomatique qu'avec une modération qui pourra paraître excessive.

Dans l'état actuel de la législation française, c'est en effet à la convention diplomatique qu'il appartiendra de réaliser le vœu qui n'a pas pu ne pas être celui du législateur : l'accès à tous des lois de prévoyance et d'assurances sociales, et dont on veut croire que l'écarta le seul souci de la réciprocité étrangère.

Trop rares encore sont les conventions que passa la France : plus fréquentes et plus nombreuses elles manifesteraient que nos pouvoirs publics ont le souci de se conformer à l'inspiration profonde des lois qui nous occupent, aux nécessités du monde et de l'état moderne.

Nous vivons en une époque où s'effacent les vieilles formules ; et ceux qui leur étaient le plus attachés doivent convenir aujourd'hui de l'immense intérêt que présente pour les hommes l'avènement d'un nouvel état de choses. Le temps est déjà loin où dressés les uns contre les autres, les états ar-

més s'attachaient seulement à se nuire et c'est peut-être à la guerre mondiale qu'ils doivent de connaître enfin la valeur de certains rapprochements. Les haines des races, les rivalités mêmes des politiques ont dû céder lentement devant la nécessité des échanges toujours plus complets d'un pays à l'autre. Et l'heure est proche peut-être, de l'interdépendance totale des peuples qui jadis s'affrontèrent. A la législation ouvrière et sociale il appartenait, plus qu'à nulle autre, de s'en approcher. Elle le fit, dans une large mesure consciente en ceci de l'évolution qui constituait sa raison profonde et de l'impérieux besoin qu'ont les états modernes d'uniformiser le statut de leurs travailleurs.

On a pu penser, avec les mêmes raisons, que de plus complets échanges entre les peuples eussent pu, il y a 15 ans, épargner à l'Europe tant de pertes de vies humaines. En 1914, nous connaissions déjà pourtant ce que l'on a nommé depuis l'Internationale des puissances économiques : on est forcé de constater qu'elles ne suffirent point à nous préserver de la guerre. Mais ne peut-on conclure que de nos jours elles seraient encore plus impuissantes. De moins en moins, la masse immense du travail peut être écartée des préoccupations pacifistes des peuples : chaque jour davantage elles s'imposent à l'attention de ceux qui substituèrent à de désuètes préoccupations celles d'une large et saine économie.

A tous ces peuples l'Assemblée de Genève trace une voie qu'ils doivent suivre : lentement déjà,

elle les amène à préférer la législation internationale, la générosité du pacte à plusieurs, à l'étroitesse des conventions qui ne réunissent que deux états encore trop souvent attachés à leurs soucis de politique.

Du moins espérons voir la France adhérer demain aux conventions multilatérales que lui propose la Société des Nations.

Et, si de telles considérations devaient par impossible être, malgré tout, étrangères à ceux qu'elle charge d'achever (ou de compléter) les lois sociales, ce seraient encore de plus immédiates nécessités qui viendraient les y contraindre.

C'est l'assimilation seulement, et l'assimilation totale du travailleur étranger qui permettra de parer, en une certaine mesure, à cette crise de dénatalité qui préoccupe aujourd'hui, trop justement l'Etat ; c'est cette assimilation seulement, qui sera susceptible de nous fournir une certaine technique ouvrière qui nous fit trop souvent défaut. Et craignons, en ne la réalisant point, de voir se détourner aux dépens des nations plus averties et de législations plus généreuses, cet afflux de main-d'œuvre étrangère que nous appellions hier et qui, demain, peut-être, nous sera de nouveau nécessaire.

Et ce n'est pas le moindre sujet d'étonnement que nous trouvions en nos lois, que malgré les exclusions qu'elles prononcent, elles nous permettent pourtant de disposer largement des bienfaits

qu'elles contiennent. Si imparfaite soit-elle l'œuvre diplomatique peut être ici très vaste, et nous sommes en droit de compter sur elle pour que, lentement se réalise l'assimilation totale que devait oser le législateur.

Vu : le Président de la thèse,
JULLIOT DE LA MORANDIÈRE.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY

CONTRAT-TYPE

ENTRE

LES CAISSES D'ASSURANCES : SOCIALES FRANÇAISES
ET LES ASSOCIATIONS MUTUALISTES BELGES,

POUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

INTERVENUE LE 23 AOUT 1930

ENTRE LES GOUVERNEMENTS FRANÇAIS ET BELGE

QUI CONCERNE LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS.

LA CAISSE D'ASSURANCES SOCIALES FRANÇAISE.....

..... représentée par M.....

(dénommée ci-après : la Caisse),

ET L'ASSOCIATION MUTUALISTE BELGE.....

..... représentée par M...

(dénommée ci-après : l'Association),

Ayant pris connaissance de la convention intervenue le...

..... entre les Gouvernements
français et belge, et notamment des dispositions de cette
convention qui concernent les travailleurs frontaliers,

Et désirant donner effet à ces dispositions pour ce qui
les concerne,

Sont convenues de ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

Les ouvriers frontaliers belges ou français ayant leur ré-
sidence réelle et permanente en Belgique, sur le territoire

des communes de.....

.....

.....

.....

bénéficiant de la loi des assurances sociales française et affiliés à la Caisse seront sur leur demande inscrits à l'Association, en vue de recevoir éventuellement par son intermédiaire les prestations de l'assurance-maladie et de l'assurance maternité ainsi que les prestations de soins aux invalides, lorsque ces prestations devront être données au lieu de la résidence réelle et permanente.

ART. 2.

L'Association inscrira l'assuré sur le vu de sa carte de membre de la Caisse. Elle mentionnera l'inscription sur la dite carte, et en fera notification directe à la Caisse. Celle-ci fera éventuellement connaître à l'Association dans la huitaine que l'assuré l'a quittée.

ART. 3.

L'assuré demandera les prestations à l'Association dans les formes prévues par le règlement intérieur de cette dernière.

L'Association en avisera immédiatement la Caisse, et celle-ci fera connaître à l'Association si l'intéressé a droit aux prestations, et sur quelle base.

ART. 4.

Les prestations en nature fournies par l'Association seront celles auxquelles l'assuré et sa famille ont droit conformément à la loi et au tarif de responsabilité de la Caisse.

Toutefois ces prestations seront délivrées conformément au règlement intérieur de l'Association, à l'exclusion de toute autre disposition, pour tout ce qui concerne le choix des praticiens ou fournisseurs et les modalités de paiement des honoraires ou mémoires.

Du fait de la délivrance des prestations conformément à son règlement intérieur, l'Association se trouvera constituée créancière de la Caisse pour la partie des dépenses qu'elle aura engagées dans les limites du tarif de responsabilité de cette dernière, et créancière de l'assuré pour l'excédent de dépenses éventuel.

Si toutefois l'assuré n'a pas remboursé cet excédent à l'Association dans les quinze jours de la demande par simple lettre ou avis, l'Association sera fondée à l'imputer également au débit de la Caisse, qui se couvrira sur l'assuré par prélèvement d'office sur ses cotisations ultérieures, sans préjudice des voies de droit.

ART. 5.

L'Association s'engage à exercer le contrôle sur les assurés inscrits comme sur ses propres membres.

L'Association enverra à la Caisse au moins une fois par quinzaine pour chaque assuré inscrit ayant fait appel aux prestations le relevé des constatations le concernant d'après la feuille de contrôle des malades.

ART. 6.

Pour tout assuré inscrit à l'Association, et à dater du jour de son inscription, la Caisse versera à l'Association une prime annuelle forfaitaire de gestion de (1) francs.

ART. 7.

§ 1. Les règlements de compte entre la Caisse et l'Association seront, en ce qui concerne les dépenses afférentes à la délivrance des prestations, effectués dans les dix premiers jours de chaque mois pour le mois précédent.

Les comptes seront établis en francs français. S'il y a lieu de convertir en francs français des dépenses faites en francs belges, la conversion sera faite à titre forfaitaire au taux moyen de la Bourse de Bruxelles pendant le mois auquel s'applique le règlement.

§ 2. La Caisse créditera l'Association de la prime de gestion attribuée à cette dernière dès qu'elle se trouvera créditée elle-même de ses indemnités de gestion.

ART. 8.

Si la législation belge rend obligatoires l'assurance-maladie et l'assurance-maternité ainsi que les soins aux invalides le présent contrat sera immédiatement complété s'il y a lieu sur la base de la réciprocité.

1. Ce chiffre ne sera pas inférieur à 3 fr. 50 (environ 40 p. 100 en moyenne de l'indemnité de gestion annuellement attribuée à la Caisse pour l'assuré), ni supérieur à 6 fr. 50 (environ 70 p. 100 en moyenne de ladite indemnité).

ART. 9.

La Caisse et l'Association s'engagent réciproquement à faire de leur mieux pour assurer dans les meilleures conditions possibles et selon les principes de la plus stricte économie l'exécution du présent contrat.

Elles déclarent accepter, pour le règlement des difficultés auxquelles pourraient donner lieu l'application du présent contrat, les instances et la procédure instituées par la convention intervenue le . , entre les Gouvernements français et belge.

ART. 10.

La Caisse et l'Association apporteront d'un commun accord au présent contrat les modifications que les administrations compétentes des deux pays déclareraient obligatoires en vertu de l'article 6 § 2 de la convention franco-belge du .

ART. 11.

Le présent contrat est conclu pour la même durée de validité que la convention intervenue le entre les Gouvernements français et belge. Toutefois chacune des deux parties pourra y mettre fin à toute époque, moyennant préavis de trois mois par lettre recommandée.

Fait à . , le .

Pour la Caisse,

Pour l'Association,

BIBLIOGRAPHIE

- Pic.* — Traité élémentaire de législation industrielle.
- Weiss.* — Traité de droit international privé.
- Pillet et Niboyet.* — Répertoire de droit international.
- Raynaud (Barthélémy).* — Le droit international ouvrier.
- Lacharge (Marcel).* — Le statut juridique de l'étranger en regard du droit public français. Thèse Paris, 1928.
- Pairault (André).* — L'immigration organisée et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère en France. Thèse Paris, 1926.
- La loi sur les assurances sociales et les étrangers (Revue politique et parlementaire du 10 mai 1928).
- Noël.* — De l'autorité des traités comparée à celle des lois. Thèse Paris, 1901.
- Nogarro.* — Les traités d'établissement et le droit des étrangers en France. Thèse Paris, 1930.
- Ronsseray.* — Les étrangers et la propriété commerciale. Thèse Paris, 1930.
- Paon.* — L'immigration en France, 1926.
- Conventions et règlements relatifs à l'immigration et l'émigration, 1928.
- Reglade (Marcel).* — Nature juridique des traités internationaux (Revue de droit public et de Science politique, 1924, p. 508).
- Duez.* — De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit. Thèse Lille, 1914.
- William Oualid.* — Les principes directeurs d'une politique internationale des travailleurs.

Bulletin du Ministère du travail.

Revue du travail.

Revue de l'immigration.

B. I. T. Traités et conventions internationaux. Genève, 1929 ;

Etudes et documents, série O.

B. I. T. L'assurance chômage. Genève, 1925.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5

PREMIÈRE PARTIE

LES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ET LES ASSURANCES SOCIALES.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Droit interne</i>	13
<i>Section I.</i> — Conditions d'admission des étrangers au bénéfice de la loi.....	13
a) La question de la résidence.....	14
b) Point de départ de la résidence.....	19
c) Travailleurs frontaliers.....	21
<i>Section II.</i> — Droits des étrangers en face de la loi..	26
1° Prestations légales attribuées aux étrangers.....	31
a) Risque maladie.....	31
b) Risque maternité.....	32
c) Risque vieillesse.....	32
d) Risque décès.....	33
APPENDICE. — Droits des étrangers à l'Administration des caisses d'assurances.....	34
2° Avantages particuliers refusés aux étrangers.....	35
1° Allocations et fractions de pensions imputables sur le Fonds de Majoration et de Solidarité.....	35
a) Majorations des pensions d'invalidité.....	38
b) Majorations des pensions de vieillesse.....	41
c) Majorations des sommes versées aux ayants droit de l'assuré en cas de décès de celui-ci.....	43
d) Allocations pour charges de famille.....	44
2° Droits des chômeurs à l'assurance.....	46
3° Assurance facultative.....	51

<i>Section III. — Charges imposées aux étrangers non encore immatriculés.....</i>	53
<i>Cotisations des étrangers non assurés.....</i>	55
<i>Versement de cette cotisation.....</i>	56
CHAPITRE II. — Droit conventionnel.....	61
<i>Section I. — Principes posés par les conventions.....</i>	63
<i>Application de la loi aux ressortissants.....</i>	63
<i>Italiens.....</i>	63
<i>Polonais.....</i>	64
<i>Belges.....</i>	66
<i>Tchécoslovaques.....</i>	68
<i>Luxembourgeois.....</i>	70
<i>Sarrois.....</i>	70
<i>Section II. — Conséquences des principes posés par les conventions sur l'application de la loi.....</i>	73
<i>Assimilation partielle des Belges, Italiens et Polonais.....</i>	73
<i>Inapplicabilité aux étrangers des articles 21 et 37 de la loi.....</i>	74
<i>Le conflit entre le traité et la loi.....</i>	76
<i>Section III. — Nécessité de nouveaux accords.....</i>	87
APPENDICE. — Le régime agricole.....	93

DEUXIÈME PARTIE

LES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ET LES DISPOSITIONS D'ASSISTANCE ET DE PRÉVOYANCE SOCIALE.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les ouvriers étrangers et l'assistance médicale gratuite.....</i>	96
<i>Assistance aux malades : Lois des 15 juillet 1893 et 14 juillet 1905.....</i>	97
<i>Conventions d'assistance.....</i>	100
<i>Assistance aux vieillards, infirmes et incurables...</i>	104
<i>Clauses particulières de contrats de travail.....</i>	106
CHAPITRE II. — <i>Les travailleurs étrangers et secours de chômage.....</i>	112
<i>Les divers systèmes d'assurance-chômage.....</i>	114
<i>Assistance chômage en France.....</i>	117
<i>Les caisses de chômage.....</i>	119

Fonds de chômage départementaux et municipaux..	122
Régime spécial aux Belges, aux Italiens et aux Polonais.....	127
Situation des Tchécoslovaques.....	129
Conventions en cours de négociation.....	131
CHAPITRE III. — <i>Les travailleurs étrangers et les sociétés de secours mutuels</i>	135
La loi du 1 ^{er} avril 1898.....	136
Régime spécial des travailleurs Italiens et Polonais.	139
CHAPITRE IV. — <i>Les travailleurs étrangers et les retraites des ouvriers mineurs</i>	143
Droit commun.....	144
Situation des mineurs étrangers.....	147
Situation particulière des Italiens, Belges et Polonais	150
CONCLUSION.....	155
ANNEXE.....	163
BIBLIOGRAPHIE	169

1337. — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5-31
